

LAS NACIONES UNIDAS Y LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

THE UNITED NATIONS AND THE REFORM OF THE INSTITUTIONAL ARCHITECTURE OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

ROBERTO PÉREZ SALOM*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PROLIFERACIÓN DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES. III. LA MULTIPLICACIÓN DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES AMBIENTALES. IV. LOS DEBATES EN TORNO A LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. V. LA PROPUESTA DE UNA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. VI. LAS REFORMAS DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. VII. DEL PACTO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE AL PACTO PARA EL FUTURO. VIII. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: UNA NUEVA OPORTUNIDAD. IX. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Desde hace varias décadas, la comunidad internacional viene reconociendo la necesidad de reformar la arquitectura institucional del Derecho Internacional del Medio Ambiente, ya que se trata de un sistema institucional fragmentado y carente de coherencia. La Organización de las Naciones Unidas ha lanzado varias iniciativas para mejorar la coordinación en dicha estructura. Entre las propuestas que han sido debatidas en el seno de la Organización ha ocupado un lugar preferente la creación, a partir del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de una Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Desafortunadamente, la incapacidad de los Estados para alcanzar un acuerdo sobre esa propuesta ha supuesto la puesta en marcha de medidas alternativas consistentes fundamentalmente en el fortalecimiento del Programa y en la coordinación de los órganos de los acuerdos multilaterales ambientales. Estas medidas son a todas luces insuficientes y ponen de manifiesto nuevamente las deficiencias y vacíos en la gobernanza del Derecho Internacional del Medio Ambiente y la falta de voluntad de los Estados para resolverlos de manera efectiva.

ABSTRACT: *For several decades now, the international community has recognized that the institutional architecture of international environmental law needs to be reformed, as it is a fragmented institutional system that lacks coherence. The United Nations has launched several initiatives to improve coordination in this structure. Among the proposals that have been discussed within the Organization, the creation of a United Nations Environment Organization, based on the United Nations Environment Program, has been at the forefront. Unfortunately, the inability of the States to reach agreement on this proposal has led to the implementation of alternative measures consisting essentially of strengthening the Program and coordinating the bodies of multilateral environmental*

Fecha de recepción del trabajo: 7 de marzo de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de mayo de 2024.

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la *Universitat de València (Estudi General de València)*. E-correo: jpsalom@uv.es

Este trabajo ha sido preparado en el marco del Proyecto de Generación de conocimiento PID2021-122143NB-I00 “Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del derecho en el siglo XXI”, del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

Las referencias consultadas en Internet en este trabajo han sido revisadas a fecha de 1 de mayo de 2024.

agreements. These measures are clearly insufficient and once again highlight the deficiencies and gaps in the governance of international environmental law and the unwillingness of States to resolve them effectively.

PALABRAS CLAVES: Naciones Unidas, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, acuerdos ambientales multilaterales

KEYWORDS: *United Nations, International environmental law, United Nations Environment Programme, multilateral environmental agreements*

I. INTRODUCCIÓN

La progresiva toma de conciencia del alcance y las serias repercusiones de la degradación ambiental, en general, y de ciertos problemas ambientales de alcance global, en particular, han auspiciado numerosas acciones en los niveles sociales, administrativos, políticos, económicos y jurídicos. Dicha preocupación ha propiciado la multiplicación de los actores privados y públicos con objetivos o competencia en los temas ambientales. En el ámbito de las relaciones internacionales, las cuestiones ambientales figuran en la actualidad entre las prioridades de las agendas internacionales y en este ámbito esa proliferación de actores es particularmente visible. En efecto, la acción internacional ha favorecido la puesta en marcha de nuevos arreglos institucionales dedicados a las cuestiones ambientales en el marco de los acuerdos multilaterales ambientales, y, de otro lado, las organizaciones y otras instancias internacionales ya existentes incorporaron, en el marco de sus respectivos mandatos, los temas sobre la conservación del medio ambiente. El esfuerzo conjunto de todos ellos ha dado lugar a avances destacados, como, por ejemplo, la aprobación de programas de acción, la realización de estudios científicos, la adopción de medidas particulares, la movilización de recursos financieros nuevos y adicionales o más recientemente el reconocimiento del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano¹. Pero sin lugar a dudas, el resultado más notable de estos esfuerzos es la adopción de numerosos convenios internacionales. Efectivamente, el Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA) está integrado principalmente por tratados internacionales aprobados en las últimas décadas, que son la manifestación de la preocupación de la comunidad internacional por la conservación del medio ambiente².

1 La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 28 de julio de 2022 la resolución A/76/L.75, en virtud de la cual reconoce “el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano”, subrayando que este derecho está relacionado con otros derechos y el Derecho Internacional vigente.

2 Varios autores como el profesor Juste han incidido en el estancamiento o agotamiento actual del Derecho Internacional del Medio Ambiente después de varias décadas de expansión con logros sobresalientes: “el sistema parece dar signos de agotamiento normativo, fatiga institucional y confusión respecto de sus objetivos genuinos. En los momentos actuales, el sistema está sufriendo una transformación cuyo sentido real no aparece todavía con claridad”. Véase JUSTE RUIZ, J., “50 años del Derecho Internacional Ambiental: la participación de la sociedad civil”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, Núm. 2, 2022, pp. 1-37, p. 4 (Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/414144>). En ese sentido, se ha destacado que: “Much of international environmental law’s promise and potential has been explored in these last few decades, and it is fast approaching the limits of its ability to influence state behaviour”. Véase RAJAMANI, L. & PEEL, J., “International Environmental Law: Changing Context, Emerging Trends

Numerosos autores y organizaciones no gubernamentales y la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) han llamado la atención sobre los problemas de aplicación del DIMA, en general y de los tratados ambientales, en particular³. Estos problemas resultan de varios e interrelacionados factores de diferente índole: de un lado, es posible identificar factores económicos, sociales, políticos, científicos o tecnológicos. De otro lado, se puede destacar la presencia de ciertos factores estrictamente normativos que derivan de las características o la configuración de los tratados ambientales, como la ausencia de mecanismos estrictos de control del cumplimiento o la proliferación de órganos de los tratados. Precisamente, esa proliferación internacional de tratados y de sus órganos y de las acciones ambientales de estos ha acentuado la notable complejidad y fragmentación en la gobernanza mundial de los temas ambientales y ha generado problemas de coordinación en todos los niveles. Ello es debido, en parte, a que los Estados han aprobado las respuestas internacionales a los problemas ambientales, en particular a través de tratados, y han establecido sus mecanismos institucionales de manera gradual, fragmentaria y reactiva y, en muchas ocasiones, sin atender a la necesaria coordinación entre los mismos.

En otras palabras, los problemas de naturaleza institucional del DIMA, vinculados fundamentalmente a esa proliferación de órganos de los tratados, pero también a la proliferación de las acciones de las organizaciones internacionales constituyen un factor determinante para la aplicación del DIMA. Estos problemas del sistema institucional del DIMA no son meramente administrativos o institucionales. En efecto, la descoordinación y la pérdida de oportunidades que esos problemas ocasionan se encuentran íntimamente asociadas a la consecución de una gobernanza efectiva y eficiente de los asuntos ambientales, a la aplicación plena y efectiva del DIMA, al bienestar de los pueblos y la propia supervivencia de la Humanidad ante la crisis ambiental actual pero también al respeto de los derechos humanos, aspecto este último en el que se incidirá posteriormente.

Es evidente desde hace años que el modelo de gobernanza internacional de los asuntos ambientales es inadecuado y resulta, por tanto, necesario y urgente impulsar una reforma de ese modelo de gobernanza y de sus instituciones. La ONU ha puesto en marcha varias iniciativas con dicha finalidad. Las preocupaciones en torno a esos problemas de la estructura institucional del DIMA han suscitado importantes debates doctrinales y han ocupado la agenda de diferentes organismos internacionales durante décadas, dando lugar a la creación de nuevos organismos, procedimientos y mecanismos institucionales y a la reforma de algunos de los ya existentes con el fin de resolver los problemas reseñados.

En ese sentido, la Organización incluyó la cuestión de la reforma de esa arquitectura institucional en la esfera de los asuntos ambientales y otros aspectos conexos en el marco de los debates y las reflexiones en torno a la renovación de la Organización. En ese contexto, también puso en marcha ciertas reformas institucionales del modelo internacional de gobernanza ambiental. A pesar de ello, en estos momentos es evidente que los instrumentos de reglamentación y la

and Expanding Frontiers”, en RAJAMANI, L. & PEEL, J., (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2nd ed., 2021, p. 28.

3 Por ejemplo, véase las observaciones generales de SANDS, P. *et al.*, *Principles of international environmental law*, Cambridge University Press, Cambridge & New York, 4th ed., 2018, p. 16.

estructura institucional del DIMA no satisfacen las necesidades perentorias de la agenda ambiental internacional puesto que tanto los convenios como las acciones de las organizaciones internacionales responden mayoritariamente a una perspectiva fragmentaria y son el resultado de una reacción escalonada a los problemas ambientales.

II. LA PROLIFERACIÓN DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES

Las normas vigentes del DIMA son esencialmente de naturaleza convencional pero no existe un tratado de ámbito universal y alcance material global que establezca un marco único de principios y normas de aplicación general válidos para todos los sectores del medio ambiente⁴. Por el contrario, los Estados han adoptado un extenso corpus de más de quinientos convenios ambientales de diferentes categorías⁵: en el campo de las relaciones de vecindad o transfronterizas son frecuentes los convenios bilaterales; los multilaterales restringidos, en la mayor parte de las ocasiones, tienen un ámbito regional o subregional y protegen espacios físicos definidos o ciertos mares, lagos o ríos internacionales; los acuerdos multilaterales de carácter general están abiertos a todos los Estados y afrontan problemas ambientales cuya incidencia sobrepasa las fronteras de un espacio o se refieren a problemas del ecosistema global. El número de esta última categoría de tratados internacionales, los acuerdos multilaterales ambientales, ha aumentado en las últimas décadas con mayor celeridad, incrementándose consecuentemente el número de Estados que participan en ellos y demostrando, frente al carácter localizado de las primeras manifestaciones convencionales en el plano ambiental, el proceso de expansión y globalización del DIMA⁶.

4 Se trata de una de las lagunas más evidentes en el DIMA y numerosos autores la han subrayado: “[t]he international community has not adopted a binding international instrument of global application that purports to set out the general rights and obligations of the international community on environmental matters”. Véase SANDS, P. et al., *Principles...*, *supra* nota 3, p. 200; por su parte, Bodansky y Asselt reconocen que: “One perceived gap is the lack of an overarching legal agreement on the environment, like the two international covenants on human rights. The Stockholm and Rio Declarations articulate general environmental principles but are not legally binding”. Véase BODANSKY, D. & ASSELT, H. van, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 4 rd., 2024, p. 59. Véase también BODANSKY, D., “Top 10 Developments in International Environmental Law: 1990-2020” (July 6, 2020). *Yearbook of International Environmental Law*. (Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3644557), p. 22.

5 “Hasta el momento se ha adoptado un vasto conjunto de acuerdos ambientales multilaterales que comprende más de 500 instrumentos. Cada uno de esos acuerdos aborda un problema ambiental concreto y posee su propia entidad jurídica e institucional. El carácter gradual y fraccionario de la actividad legislativa internacional del medio ambiente ha dado pie a una proliferación de regímenes reguladores en gran medida sectoriales y a la fragmentación del marco jurídico internacional para la protección del medio ambiente. Esta fragmentación se ha convertido en un fenómeno frecuente en el derecho internacional y es una de las consecuencias de la adopción de decisiones multilaterales”. Véase ASAMBLEA GENERAL, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente. Informe del Secretario General, A/73/419**, 30 de noviembre de 2018, párr. 4.

6 Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La contribución del Derecho Internacional del Medio Ambiente al desarrollo del Derecho Internacional contemporáneo”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 14 (1998), pp. 113-200, pp. 125-126.

A pesar de la heterogeneidad de los instrumentos convencionales, es posible identificar un cierto número de características comunes a estos acuerdos estrechamente relacionadas con los problemas de coordinación y duplicidad de acciones internacionales reseñados anteriormente⁷. En primer lugar, los tratados indicados, en particular los aprobados después del año 1972, muestran una tendencia a instaurar mecanismos permanentes de cooperación institucionalizada de nueva creación. Como norma general, los sistemas institucionales que los tratados instauran poseen una estructura que incluye una conferencia de las partes, como órgano supremo del sistema, una secretaría permanente⁸, encargada de la gestión y administración, y un órgano de asesoramiento científico. Por tanto, los mecanismos institucionales que gestionan los acuerdos multilaterales están fragmentados y, por ello, los acuerdos se gobiernan separadamente, aunque la ONU ha adoptado iniciativas para optimizar su coordinación y coherencia, como se expondrá más adelante. La multiplicación de tratados que incluyen estas disposiciones institucionales da lugar a una dispersión geográfica de las sedes de las secretarías permanentes de estos tratados, por otro lado, pequeñas y con presupuestos exigüos y de los lugares de celebración de las reuniones de las conferencias de las partes y de sus órganos subsidiarios⁹.

En segundo lugar, gran parte de los acuerdos ambientales más recientes responden al modelo de convenio marco. Cuando los Estados desean dotarse de un régimen jurídico en un ámbito determinado, elaboran un convenio internacional mediante el que se comprometen a cooperar y establecen los grandes principios de acción. Las modalidades específicas de sus obligaciones serán determinadas en los protocolos adicionales. La negociación de los protocolos requiere un esfuerzo, por parte de los Estados y de las organizaciones internacionales, que en ocasiones sobrepasa las capacidades de acción en términos financieros y de recursos humanos de los Estados.

En tercer lugar, los tratados abordan cuestiones en las que están implicados problemas científicos y de carácter socioeconómico. La investigación científica es necesaria para establecer con exactitud los problemas ambientales, fijando sus causas, sus consecuencias y las posibilidades de solución. Muchas veces el objetivo de la cooperación internacional va a ser precisamente el desarrollo de esta investigación y es inevitable la creación de incontables grupos de trabajo, grupos de expertos, comisiones y comités de índole variada, ampliando la proliferación

7 Sobre los rasgos de estos tratados, puede verse JUSTE RUIZ, J., *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014, pp. 62-72. También, en general, RAJAMANI, L. & PEEL, J., "International Environmental Law...", *supra* nota 2, pp. 19-20. En relación con ciertos rasgos de los acuerdos multilaterales medioambientales orientados a promover la participación de los Estados puede verse BODANSKY, D. & ASSELT, H. van, *The Art ...*, *supra* nota 4, pp. 56-57.

8 Sobre el papel de las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, véase BAUER, S., "¿Does bureaucracy really matter? The authority of treaty secretariats in global environmental politics", *Global Environmental Politics*, 6(1) 2006, pp. 23-49.

9 Además, los tratados sobre medio ambiente prevén en numerosas ocasiones formas específicas de control de la aplicación de las disposiciones del tratado que pueden requerir también la creación de un órgano. Las partes contratantes en un tratado determinado deben remitir periódicamente a la conferencia de las partes o a ese órgano los informes sobre el modo en el que cumplen las obligaciones derivadas de las disposiciones del tratado. Dar cumplimiento a los compromisos relativos al seguimiento de la aplicación de los convenios internacionales a través de la presentación de informes presenta problemas a veces de capacitación humana y financiera en ciertos Estados.

de instancias internacionales, incrementando los costes de funcionamiento y agravando los problemas de participación de los Estados en desarrollo en la aplicación de esos convenios internacionales.

En cuarto lugar, esos órganos de los tratados celebran reuniones periódicas en las que se aprueban resoluciones sobre medidas de aplicación de sus disposiciones. El número de reuniones que se celebran a lo largo del año puede ser realmente desbordante para algunos pequeños Estados y para los Estados en desarrollo¹⁰.

En definitiva, el conjunto de acuerdos multilaterales ambientales ha aumentado considerablemente y constituye un entramado de tratados de diferente ámbito, poseedores de una vocación común, pero de objetivos, medios y principios diferentes, que, en términos generales, no tienen en cuenta la unidad, interconexión e interdependencia del ecosistema global¹¹. En estos momentos los acuerdos vigentes no garantizan los objetivos que la comunidad internacional se ha propuesto en materia ambiental. La naturaleza fragmentaria, reactiva y sectorial de los tratados provoca importantes lagunas, “superposiciones y conflictos, incoherencia entre instituciones y políticas, y una mayor carga financiera y administrativa para los Estados Partes”¹². En cuanto a los aspectos institucionales de estos convenios, como ya se ha indicado, han proliferado los arreglos institucionales para su aplicación y difieren entre sí en las previsiones sobre el funcionamiento institucional. No existen mecanismos realmente efectivos de coordinación de las iniciativas adoptadas por esos órganos en cumplimiento de las disposiciones de los diferentes convenios. Muchos tratados presentan importantes carencias en materia de asistencia

10 Sobre estos aspectos, ya en el año 1997, la Asamblea General, en el *Plan para la ulterior ejecución del Programa 21*, recomendaba que “las conferencias de las partes o los órganos rectores de las convenciones (...) y acuerdos sobre la materia, deberían estudiar la posibilidad de situar sus secretarías en el mismo lugar, cuando corresponda, mejorar el calendario de reuniones (...), equilibrar mejor los periodos de sesiones de las conferencias de las partes y los de sus órganos subsidiarios, y fomentar y facilitar la participación de los gobiernos, en el nivel adecuado, en esos periodos de sesiones”. ASAMBLEA GENERAL, *Plan para la ulterior ejecución del Programa 21*, A/RES/S-19/2, 19 de septiembre de 1997, párr. 118.

11 Como afirmaba BROWN WEISS en el año 2011: “The pattern of international environmental agreements was one of separate agreements for specific problems, each with its own system of monitoring and reporting, own secretariat, and often its own, separate, financing facility to assist countries in implementing the agreement. This led to the observation by 1993 that there was “treaty congestion” and the system needed to become more efficient”. Véase BROWN WEISS, E., “The Evolution of International Environmental Law”, *54 Japanese Yearbook of International Law*, 2011, pp. 1-27, p. 7 (Recuperado de <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2684&context=facpub>)

12 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente...*, *supra* nota 5., párr. 80. Los autores también han destacado estos problemas, RAJAMANI y PEEL indican la existencia de “regulatory overlaps, inconsistencies, and inefficiencies between and within regimes that flow from a congested legal field”. Véase en ese sentido, RAJAMANI, L. & PEEL, J., “International Environmental Law ...”, *supra* nota 2, p.19.

Por su parte, Bodansky y Asselt exponen lo siguiente: “The proliferation of treaty regimes has raised concerns that participation in the international environmental process is becoming a burden, particularly for developing countries: there are too many meetings to attend, too many secretariats to finance, and too many reports to file. In this view, the problem is not too little environmental law but too much. This problem of “treaty congestion”, as it has been called, also creates the potential for duplication of effort, lack of coordination, and even conflict between different environmental regimes”. Véase BODANSKY, D. & ASSELT, H. van, *The Art ...*, *supra* nota 4, p. 60.

financiera y técnica. Con relación a la asistencia financiera, no se ha puesto a disposición de las Partes Contratantes suficientes recursos financieros nuevos y adicionales para aplicar íntegra y cabalmente las disposiciones de los tratados y para facilitar la participación de los Estados en desarrollo en la multiplicidad de reuniones de las incontables instancias internacionales con competencia en materia ambiental.

Finalmente, aunque es innegable que el número de tratados internacionales celebrados hasta la fecha constituye un éxito destacado de la comunidad internacional y, en particular, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), estos convenios no cubren todos los problemas ambientales¹³ y tampoco son coherentes con diversas cuestiones de política ambiental esenciales, como los principios fundamentales del DIMA¹⁴ o incluso la noción de desarrollo sostenible. Efectivamente, una de las lagunas del DIMA más sorprendentes es la ausencia de un instrumento universal único que consagre de manera inequívoca dichos principios fundamentales. Los Estados Partes en los numerosos convenios son plenamente conscientes de todo lo anterior, y, de hecho, una parte de la acción de las Naciones Unidas en materia ambiental está claramente dirigida a dotar de una mayor coherencia a los esfuerzos de la comunidad internacional, tratando de aplicar coherentemente un enfoque global y unos mismos principios, tanto en el plano de los tratados internacionales, como en el ámbito de las medidas adoptadas por las organizaciones internacionales y los propios Estados. La celebración de conferencias internacionales y las sesiones extraordinarias de la Asamblea General sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la proclamación de las grandes declaraciones de principios sobre esas materias y la aprobación de planes de acción son una buena prueba de esa búsqueda de un modelo coherente y global. La iniciativa más reciente lanzada en esa dirección por las Naciones Unidas ha sido el malogrado Pacto Mundial por el Medio Ambiente, impulsado para elaborar un tratado general que codificara los principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente y consagrara el derecho al medio ambiente de manera definitiva.

Respecto de la necesaria coordinación entre las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, las instancias internacionales ponen “mucho empeño en propiciar el refuerzo recíproco entre esos acuerdos, bien en sus textos (por ejemplo, mediante referencias cruzadas con otros acuerdos o la aclaración de sus respectivos ámbitos de aplicación) o en la forma en que se perfeccionan y aplican (por ejemplo, mediante decisiones o resoluciones relativas a la

13 Los Estados no han adoptado un convenio universal sobre la contaminación marina de origen terrestre o sobre la protección de la calidad de los suelos o la conservación de los bosques. Algunas de las lagunas se están abordando solo recientemente: a principios de marzo de 2023 se alcanzó un acuerdo sobre un convenio para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad más allá de las áreas sometidas a la jurisdicción nacional y, por otro lado, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en su resolución 5/14, de 2 de marzo de 2022, puso en marcha el proceso de elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino. Además, ciertas actividades con un impacto ambiental potencialmente deletéreo, como el *fracking* o fractura hidráulica deberían ser asimismo objeto de una regulación clara y precisa.

14 De acuerdo con Sands, “[t]he lack of a central legislative authority, or of a coherent set of international legislative arrangements, has resulted in a lawmaking process and a body of rules that are ad hoc, piecemeal and fragmented. The limitations of existing arrangements are well known, and there remains a real need to establish a coherent framework for the coordination of existing rules and the development of new rules”. Véase SANDS, P. et al., *Principles...*, *supra* nota 3, p. 141.

coordinación y la cooperación entre acuerdos)”¹⁵. En ese sentido, el PNUMA ha reforzado la coordinación entre los acuerdos, respetando la autonomía de la autoridad suprema de las conferencias de las partes en esos acuerdos. En esa línea, cabe destacar el “proceso de sinergias” puesto en marcha por las Conferencias de las Partes en los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam en 2008¹⁶ y 2009 y que dio lugar al establecimiento de una secretaría conjunta para los tres acuerdos y el proyecto “Programa de tratados ambientales: lograr sinergias para la diversidad biológica”, lanzado por el PNUMA en noviembre de 2017. Empero esos empeños y esfuerzos son claramente insuficientes y los casos de coordinación que pueden ser calificados como un éxito son muy escasos.

III. LA MULTIPLICACIÓN DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES AMBIENTALES

En el ámbito de la conservación del medio ambiente, la actividad de las organizaciones internacionales y otros organismos internacionales, es incesante, en particular, a causa de su papel tan relevante en la formulación, aplicación y adaptación del Derecho¹⁷. Los problemas que plantea la conservación del medio ambiente son tan variados que la mayoría de las organizaciones internacionales, tanto mundiales como regionales, se ha interesado en la misma desde los años setenta¹⁸. Entre las organizaciones internacionales que desempeñan un papel fundamental en la conservación del medio ambiente es incuestionable el liderazgo que ha asumido la ONU. Los órganos de la misma que se ocupan de estas materias son fundamentalmente la

15 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente...*, *supra* nota 5, párr. 80.

16 En el año 2006 se estableció un Grupo de trabajo especial para mejorar la coordinación de los tres acuerdos universales sobre productos químicos y desechos, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Véase el documento PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Cuestiones de política: Gobernanza ambiental a nivel internacional. Informe del director ejecutivo*, UNEP/GC/24/3, 6 de diciembre de 2006, párr. 47. El proceso de “unificación” de las secretarías culminó en el año 2013.

17 Es ineludible la mención a la obra, inicialmente publicada por el profesor Kiss, BEURIER, J-P., *Droit international de l'environnement*, Editions A. Pedone, Paris, 5 ed., 2017. El libro ofrece una visión descriptiva y panorámica, en ocasiones desactualizada, del papel de las organizaciones internacionales intergubernamentales en el ámbito que nos ocupa, en sus páginas 79 a 120. También puede verse en general sobre los aspectos institucionales ambientales SANDS, P. et al., *Principles...*, *supra* nota 3, pp. 55-88; y BODANSKY, D. & ASSELT, H. van, *The Art ...*, *supra* nota 4, pp. 204-231.

18 Las funciones habitualmente desempeñadas por las organizaciones internacionales pueden ser resumidas como sigue: investigación científica y técnica; intercambio de información; reglamentación; mediante recomendaciones generalmente, pero también mediante, en ciertos casos, decisiones obligatorias o la adopción de convenios internacionales; control de aplicación de reglas ambientales, generalmente mediante la recopilación de información proporcionada por los propios Estados; la gestión de recursos naturales, que constituye la forma más evolucionada de la cooperación internacional en el ámbito de la protección del medio ambiente y, por ello mismo, poco extendida en la actualidad.

Asamblea General¹⁹, el Consejo Económico y Social²⁰, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, órgano que sustituyó en 2015 a la Comisión de Desarrollo Sostenible²¹.

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible es en estos momentos la principal plataforma de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo sostenible. Es un foro intergubernamental y universal y tiene un papel fundamental en el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ámbito internacional y en materia de prevención de la coincidencia de tareas entre las estructuras, los órganos y las entidades de una manera eficaz. El Foro se instituyó en 2012 sobre la base del mandato de los párrafos 84, 85 y 86 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), “El futuro que queremos”, aprobado por la Asamblea General con la referencia A/RES/66/288. El Foro se reúne cada año durante ocho días, en cada sesión se incluye un segmento ministerial de tres días, y cada cuatro años durante dos días, con la participación de los jefes de Estado y de Gobierno, de conformidad con la resolución 67/290 de la Asamblea, de 9 de julio de 2013. La resolución reafirma en su párrafo 2 que la Asamblea ha decidido que el Foro “proporcione liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible, realice el seguimiento y examen del progreso en el cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo sostenible, mejore la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera holística e intersectorial en todos los niveles y tenga un programa bien delimitado, dinámico y orientado a la acción que tome debidamente en cuenta los problemas nuevos y en ciernes relacionados con el desarrollo sostenible”²².

-
- 19 De conformidad con el artículo 10 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General “podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos”. El papel de la Asamblea es particularmente relevante en la promoción de estudios, el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo del Derecho Internacional. La Asamblea aprueba todos los años resoluciones relacionadas con los problemas ambientales.
- 20 El Consejo Económico y Social, integrado por cincuenta y cuatro miembros de las Naciones Unidas, elegidos por la Asamblea General, “podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados”. También podrá formular proyectos de convención con respecto a cuestiones de su competencia para someterlos a la Asamblea General y convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia.
- 21 La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible fue establecida, como órgano de alto nivel, en virtud de la resolución 47/191, de 22 de diciembre de 1992, de la Asamblea General. La Comisión, en calidad de comisión orgánica del Consejo Económico y Social, realizaba un seguimiento de las actividades derivadas de la Conferencia de Río; promovía la cooperación internacional y examinaba los progresos realizados en la ejecución del Programa 21 en los planos nacional, regional e internacional. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible estaba integrada por representantes de 53 Estados, designados por el Consejo Económico y Social de entre los Miembros de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados.
- 22 La próxima reunión del Foro se celebrará del 8 al 12 de julio de 2024. Sobre el Foro puede verse el documento, sin referencia, preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones

Por lo que respecta al PNUMA, este fue establecido por la Asamblea General tras la celebración de la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en virtud de la resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972. Esta resolución asignó al PNUMA unas funciones limitadas consistentes principalmente en “[p]romover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas al respecto [y t]razar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas”. El Programa no ha sido particularmente efectivo durante estos años en la tarea de dirección y coordinación y además la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a principios de los años 90 diluyeron su influencia y agravaron la sensación de incoherencia en el seno del sistema institucional ambiental²³. En la actualidad, la misión del PNUMA, de acuerdo con la Declaración de Nairobi²⁴, es actuar como “el principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente” y ejercer las funciones propias de la “principal autoridad ambiental mundial”, estableciendo las actividades mundiales en el pro del medio ambiente, promoviendo la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actuando como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial. Los logros del PNUMA son particularmente positivos en el ámbito de la adopción de tratados, el desarrollo de instrumentos de *soft law* y la asistencia jurídica a Estados en desarrollo²⁵.

Unidas titulado *Introduction to the High-Level Political Forum on Sustainable Development* (Recuperado de https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25372A_Introduction_to_the_HLPPF.pdf)

- 23 Véase BOYLE, A. & REDGWELL, C., *Birnie, Boyle & Redgwell's International law and the environment*, Oxford University Press, Oxford, 4 rd., 2021, p. 69.
- 24 El Consejo de Administración del Programa, con motivo de su 19º período de sesiones, celebrado en febrero de 1997, aprobó la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la que se subraya que el PNUMA es el principal órgano de las Naciones Unidas en el campo del medio ambiente. En la Declaración se reafirmó el mandato del PNUMA, que deriva de la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, tal y como está desarrollado en el Programa 21. Se afirmó que los elementos de la misión son: “a) Analizar el estado del medio ambiente mundial y evaluar las tendencias ambientales mundiales y regionales, prestar asesoramiento normativo, facilitar pronta información sobre amenazas ambientales y catalizar y promover la cooperación y las actividades internacionales, basándose en los conocimientos científicos y técnicos más avanzados; b) Fomentar el desarrollo del régimen jurídico ambiental internacional con miras al desarrollo sostenible, incluido el desarrollo de vínculos coherentes entre los convenios internacionales relativos al medio ambiente; c) Promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas, controlar y fomentar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y los principios ambientales y alentar la cooperación para hacer frente a los nuevos problemas ambientales; d) Fortalecer su función de coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, así como su función de organismo de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, basándose en sus ventajas comparativas y su competencia científica y técnica; e) Promover el aumento de la conciencia pública y facilitar la cooperación eficaz entre todos los sectores de la sociedad y las entidades que participen en la aplicación de las actividades internacionales en pro del medio ambiente, y actuar como vínculo eficaz entre los círculos científicos y los encargados de la adopción de decisiones en los planos nacional e internacional; f) Prestar servicios de asesoramiento y para la elaboración de políticas generales a los gobiernos y a las instituciones pertinentes en áreas clave del desarrollo de las instituciones”.
- 25 Véase BOYLE, A. & REDGWELL, C., *Birnie, Boyle & Redgwell's International...*, *supra* nota 23, p. 70.

Las comisiones regionales de las Naciones Unidas también han dedicado una parte de sus esfuerzos a los temas ambientales²⁶. La Comisión Económica para Europa ha contribuido notablemente a través de la elaboración y aplicación de varios convenios y protocolos ambientales. Todavía en el sistema de las Naciones Unidas, muchos organismos de diferente naturaleza han incorporado a sus agendas en las últimas décadas las cuestiones medioambientales relacionadas con sus objetivos y ámbitos de acción: entre otros, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización de Aviación Civil Internacional y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

Finalmente, al margen de la acción de las Naciones Unidas y sus organismos, numerosas organizaciones interestatales, en particular, las de ámbito regional o subregional, se han mostrado especialmente activas en el campo del medio ambiente. Entre las organizaciones más dinámicas hay que destacar la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y en particular el Consejo de Europa, cuya obra en la esfera medioambiental es extraordinariamente valiosa. En el ámbito de las organizaciones de integración regional, la Unión Europea ha desarrollado una política de medio ambiente coherente y avanzada.

Desde la plena incorporación de los temas ambientales a la agenda internacional a lo largo de los años setenta, las organizaciones internacionales se han mostrado extraordinariamente activas y han puesto en marcha numerosas iniciativas en este ámbito. Esta actividad desenfrenada en pro de la conservación del medio ambiente ha dado unos resultados desiguales, no solo por los problemas financieros y de otra índole, sino también en gran medida por la descoordinación administrativa, la duplicidad de esfuerzos y la incapacidad de los Estados en desarrollo de aplicar los compromisos asumidos en dichos foros.

En definitiva, el modelo que ha inspirado la instauración y el funcionamiento de los mecanismos institucionales en el plano de la gobernanza internacional del medio ambiente está anticuado. Ya en el año 2001 el PNUMA afirmaba que “[l]a maquinaria existente sigue siendo fragmentaria, a menudo con mandatos vagos, recursos insuficientes y un mínimo apoyo político”²⁷ y esa constatación sigue siendo plenamente válida más de veinte años después²⁸. La

26 En relación con la acción de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe hay que destacar la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018 y que entró en vigor el 22 de abril de 2021.

27 Véase el documento GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE COMPOSICIÓN ABIERTA DE MINISTROS O DE SUS REPRESENTANTES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES A NIVEL INTERNACIONAL, *Gestión de los asuntos ambientales a nivel internacional. Informe del director ejecutivo*, UNEP/IGM/1/2, 4 de abril de 2001, párr. 73.

28 Como señala el profesor Juste, “algunos analistas sostienen que el Derecho internacional ambiental no está respondiendo de modo satisfactorio a los nuevos desafíos planetarios y que los planteamientos renovadores sobre la gobernanza de los ecosistemas y el control del sistema social y ecológico se abren paso muy lentamente en los foros internacionales. La actual respuesta normativa y la gobernanza global frente a los

estructura institucional del DIMA no se enfrenta apropiadamente a los problemas ambientales actuales y es inadecuada para responder a los desafíos ambientales de ámbito global más recientes. En particular, la gestión fragmentaria conlleva paralelamente una visión parcial y fraccionada de la crisis ambiental e impide el desarrollo de un enfoque integral de dicha crisis y de los problemas ambientales que la motivan. La experiencia que hemos atesorado en las últimas décadas debe guiarnos hacia la adopción de un nuevo enfoque en la gobernanza del medio ambiente y de la estructura institucional del DIMA²⁹.

IV. LOS DEBATES EN TORNO A LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

La preocupación por dotar al sistema ambiental de las Naciones Unidas de una mayor coherencia se expresó ya poco después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972³⁰. En diferentes ocasiones y foros, también en la Asamblea General³¹ y desde luego en el Consejo de Administración del PNUMA³², los miembros de las Naciones Unidas abrieron diálogos, procesos de consulta y lanzaron llamamientos a la revisión del modelo de gestión del medio ambiente en la Organización. No obstante, la consideración más profunda de la cuestión emergió formalmente en la Cumbre para la Tierra Río+5³³, en el marco más amplio de reflexión sobre la renovación de las Naciones Unidas iniciado en aquellos años. En el seno de la Organización, se pusieron en marcha varias iniciativas en torno a la necesaria revisión del sistema institucional del DIMA. Estos debates confirmaron el amplio consenso entre los Estados miembros y los organismos de las Naciones Unidas sobre la conveniencia de una

desafíos del Antropoceno resultan insuficientes y muchas voces reclaman un derecho transformador que responda a la actual crisis socio-ecológica y sea capaz de promover una gestión humana más cuidadosa de los sistemas naturales". Véase JUSTE RUIZ, J., "50 años del Derecho Internacional Ambiental ...", *supra* nota 2, p. 15. (Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/414144>)

- 29 Persiste, en definitiva, una necesidad prioritaria de racionalizar "the international lawmaking process by improving coordination between international organisations and their secretariats, in particular those established by environmental agreements". Véase SANDS, P. *et al.*, *Principles ...*, *supra* nota 3, p. 141.
- 30 Véase la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General de 15 de diciembre de 1972. Sobre el desarrollo de la preocupación internacional por mejorar la gobernanza internacional en el plano ambiental puede verse KAKAKHEL, S., "The Role of the United Nations Environment Programme in Promoting International Environmental Governance" *International environmental law-making and diplomacy review 2005*, pp. 23-42.
- 31 Véase la resolución 53/242 de la Asamblea General. En el *Plan para la ulterior ejecución del Programa 21*, aprobado en 1997, en el décimo noveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, se subraya que, habida cuenta del número cada vez mayor de órganos que adoptan decisiones en relación con diversos aspectos del desarrollo sostenible, incluso convenciones internacionales, es cada vez más necesario contar con una mejor coordinación de políticas en el plano intergubernamental, y se aconseja que los intentos de aumentar la colaboración entre las secretarías de esos órganos de adopción de decisiones sean sostenidos y más concertados (párr. 117).
- 32 Véase la decisión del Consejo de Administración 21/21, sobre gobernanza ambiental a nivel internacional; o las decisiones SS.VII/1 y SS.VIII/1 del Consejo de Administración del PNUMA/ Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial sobre gobernanza ambiental a nivel internacional.
- 33 La cumbre, oficialmente una sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en período extraordinario, se celebró del 23 al 27 de junio de 1997.

renovación de dicho sistema. Esta convicción y la preocupación por realizar una reforma que asegurara de manera real la gestión efectiva de la crisis ambiental se manifestó en numerosos documentos internacionales y en la creación de nuevos órganos de reflexión sobre las opciones para la renovación institucional en el plano internacional.

En efecto, en 1998, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció el *Grupo de Tareas sobre el Medio Ambiente y los Asentamientos Humanos*. Sobre la base de sus recomendaciones, la Asamblea General, en 1999, en virtud de la resolución 53/242, estableció el *Grupo de Gestión Ambiental*³⁴. El Grupo inició sus actividades en enero de 2001 para estudiar el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y también la coherencia entre los arreglos institucionales de los convenios internacionales. El Grupo es el principal mecanismo de coordinación de las actividades medioambientales en el sistema de las Naciones Unidas y está compuesto por 51 organismos especializados, programas y órganos del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales. Está presidido por el director ejecutivo del PNUMA y su secretaría está administrada y financiada por el PNUMA. A partir de 2014 se inició un proceso de revisión del mandato del Grupo para identificar posibles medidas con vistas a maximizar la eficacia y la eficiencia del Grupo. En consecuencia, se ha revisado su mandato, aunque sus funciones siguen siendo las mismas y, en opinión de algunos autores, sigue siendo un órgano ineficaz³⁵.

Los debates en torno a la gobernanza ambiental en el plano internacional se concretaron en llamamientos a su renovación expresados en los foros internacionales más destacados. Entre los meses de agosto y septiembre de 2002, se celebró en Johannesburgo la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible. La Cumbre aprobó un Plan de Aplicación en cuyo capítulo XI, relativo al marco institucional, se proponía un ambiguo fortalecimiento de los organismos y organizaciones internacionales que se ocupan del desarrollo sostenible, respetando sus mandatos actuales³⁶.

Posteriormente, en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, los miembros de las Naciones Unidas reconocieron que:

“la necesidad de aumentar la eficiencia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el medio ambiente, mediante una coordinación mayor, una orientación y un asesoramiento normativos más eficaces, el perfeccionamiento de los conocimientos, la evaluación y la cooperación en el ámbito científico, la aplicación más estricta de los tratados, con el debido respeto de su autonomía jurídica, y una mayor

34 El portal del Grupo está disponible en la dirección <https://unemg.org/> Sobre el Grupo véase URHO, N., *et al.*, *International Environmental Governance. Accomplishments and Way Forward*, Copenhagen, The Nordic Council of Ministers, 2019, pp. 41-44 (Recuperado de <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1289927&dswid=-3651>).

35 *Ibid.*, p. 44. En relación con el Grupo se ha afirmado que “[r]eforms in the coordination function, however, have been largely cosmetic, and coherence and coordination remain a challenge”. *Ibid.*, p. 12. En el propio seno de las Naciones Unidas, se ha afirmado que la acción del Grupo ha demostrado poco alcance o eficacia. Véase ASAMBLEA GENERAL, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente...*, *supra* nota 5, párr. 81.”

36 Véase NACIONES UNIDAS, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, A/CONF.199/20*.

integración de las actividades relacionadas con el medio ambiente en el marco amplio del desarrollo sostenible a nivel operacional, incluso por medio del fomento de la capacidad, convenimos en estudiar la posibilidad de establecer un marco institucional más coherente para atender a esa necesidad, que incluya una estructura más integrada, sobre la base de las instituciones existentes y los instrumentos convenidos en el plano internacional, así como los órganos establecidos en virtud de tratados y los organismos especializados³⁷.

La Asamblea General de las Naciones Unidas inició un proceso de consultas informal a finales del año 2005, con ocasión de su sexagésimo período de sesiones y a propuesta del Presidente de la Asamblea General, sobre el marco institucional de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente. El Secretario General estableció el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente encargado también de examinar la cuestión de la renovación ambiental en la Organización. El 9 de noviembre de 2006 el Grupo publicó su informe³⁸. En el documento se reconocía que:

“...se pueden lograr mejoras considerables en la eficiencia y la eficacia de la respuesta mediante una mayor coordinación y una mejor capacidad normativa y operacional [...] Para mejorar la eficacia y la precisión de las actividades ambientales, debería reforzarse el sistema internacional de gobernanza ambiental y hacerlo más coherente mediante la renovación del PNUMA, que debería tener verdadera autoridad para ser el pilar de la política ambiental de las Naciones Unidas. Se debe fomentar la sinergia entre las organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupan del medio ambiente y también la eficiencia y coordinación entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Las Naciones Unidas deben realizar una evaluación independiente del actual sistema internacional de gobernanza ambiental para apoyar las iniciativas de reforma iniciadas³⁹.”

Los debates sobre la renovación institucional de las Naciones Unidas en el ámbito ambiental propiciaron la enunciación de propuestas con vistas al fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza ambiental de la Organización. Todas las propuestas giraban en torno a la necesidad de disponer de un organismo ambiental internacional vigoroso y se ofrecieron fundamentalmente las siguientes opciones:

- a. Convertir el PNUMA en un organismo especializado, que contara con un estatuto adecuado y presupuesto propio;
- b. Transformar el Consejo Económico y Social en un Consejo sobre el Desarrollo Sostenible, pero para operar dicha transformación sería necesario reformar la Carta;
- c. Crear una nueva Organización Mundial del Medio Ambiente, con una función claramente rectora en relación con los acuerdos ambientales multilaterales, un mandato claro y sólido y unos recursos suficientes.;

37 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párr. 169 *in fine*.

38 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Nota del Secretario General. Unidos en la acción. Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General*, A/61/583, de 20 de noviembre de 2006.

39 *Ibid.*, p. 32.

- d. Transformar el Consejo de Administración Fiduciaria, en un Consejo sobre el Desarrollo Sostenible, para operar dicha transformación también habría que reformar la Carta;
- e. Reforzar la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible;
- f. Reforzar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴⁰.

Dichas opciones abarcaban desde el mero fortalecimiento de la estructura internacional de reglamentación y gestión del medio ambiente, en especial, del PNUMA y de la coordinación entre los organismos ambientales de las Naciones Unidas hasta el establecimiento de una nueva Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La primera opción, el reforzamiento del papel de los órganos que se ocupan del medio ambiente, en particular, del PNUMA, era claramente insuficiente para hacer frente a los desafíos ambientales. Es decir, aunque la revitalización del PNUMA que se había abordado en aquellos años había sido altamente positiva, y las propuestas para su fortalecimiento eran también muy acertadas, podían ser consideradas como claramente limitadas. Era evidente, en esos momentos, que era necesaria una reforma ambiental profunda. Por otro lado, la creación de una nueva y poderosa Organización para el Medio Ambiente habría implicado dar entrada a un nuevo actor en el escenario internacional, originando solapamientos y nuevos problemas de coherencia y autonomía normativa e institucional entre las instancias internacionales ambientales. Se entendía que la reforma debía partir de la estructura institucional existente y no del establecimiento de un nuevo arreglo internacional⁴¹. En ese sentido, la mayor parte de las opiniones recabadas en los procesos de consultas desplegados por la Organización coincidían en que la reforma de la estructura institucional en materia ambiental debía partir de “un enfoque gradual del fortalecimiento y la racionalización de la estructura”⁴². En particular, apoyaban el reforzamiento del mandato del PNUMA con vistas a configurarlo como la autoridad ambiental internacional⁴³. Para ello había que mejorar la coordinación entre las diversas instancias internacionales y poner a disposición de un PNUMA reforzado los instrumentos apropiados para una gestión coherente de los acuerdos internacionales y de los calendarios, los programas y las estrategias sobre la base de un enfoque integral de la crisis ambiental.

40 Véase el documento GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE COMPOSICIÓN ABIERTA DE MINISTROS O DE SUS REPRESENTANTES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES A NIVEL INTERNACIONAL, *Gobernanza ambiental a nivel internacional. Informe del director ejecutivo*, UNEP/IGM/3/2, 17 de agosto de 2001, párr. 129.

41 Véase BIERMANN, F., & BAUER, S., (eds.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Ashgate, Aldershot, UK, 2005, p. 37.

42 Véase el documento GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE COMPOSICIÓN ABIERTA ..., *supra* nota 38, párr. 10.

43 Véase BIERMANN, F., 2007. “Reforming global environmental governance. From UNEP towards a world environment organization”, en SWART, L., & PERRY, E., (eds.) *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate*, Center for UN Reform Education, New York, 2007, pp. 103–123 (Recuperado de <https://centerforunreform.org/2007/04/19/global-environmental-governance-perspectives-on-the-current-debate/>)

El fortalecimiento del PNUMA ya había sido reclamado en los foros internacionales y se había hecho un llamamiento en ese sentido en varios instrumentos internacionales, como la Declaración de Nairobi sobre la función y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴⁴, mencionada anteriormente. En ese sentido, en 1997, en el documento *Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma*⁴⁵, el Secretario General indicaba, en relación con el PNUMA, que “[h]a de considerarse especialmente prioritaria la necesidad de darle un rango, una fuerza y una capacidad de acceso a los recursos que necesita para funcionar con eficacia, en su calidad de organismo ambiental de la comunidad mundial. (...) Debe fortalecerse el papel del PNUMA como centro de armonización y coordinación de las actividades relacionadas con el medio ambiente”.

También, hay que traer a colación la Declaración Ministerial de Malmö⁴⁶, de 31 de mayo de 2000, en cuyo párrafo 24 se indica que se acordó que la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 “debería examinar los requisitos necesarios para una estructura institucional que tenga la capacidad de abordar eficazmente la amplia gama de las amenazas ambientales en un mundo en proceso de mundialización. Es menester reforzar la función del PNUMA a este respecto así como ampliar y hacer más previsible su base financiera”.

En el informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (21 de marzo de 2005)*⁴⁷ se indicó que:

“Ha llegado el momento de considerar la posibilidad de crear una estructura más integrada para establecer normas ambientales, debatir cuestiones científicas y supervisar el cumplimiento de los tratados. Para ello deberían utilizarse las instituciones existentes, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como los órganos creados en virtud de tratados y los organismos especializados. Entretanto, las actividades ambientales realizadas a nivel nacional saldrían beneficiadas si los organismos de las Naciones Unidas intensificaran sus relaciones sinérgicas, tanto en los aspectos normativos como operacionales, aprovechando al máximo sus ventajas comparativas a fin de lograr un enfoque integrado del desarrollo sostenible que conceda la debida importancia a los dos elementos de este concepto.”

En ese sentido, también el Grupo intergubernamental de composición abierta de ministros o sus representantes sobre gobernanza ambiental a nivel internacional, sugirió que:

“20. Debería situarse al PNUMA en el centro de la gobernanza ambiental a nivel internacional. Sobre la base del mandato que le fue asignado en virtud del Programa

44 Aprobada en virtud de la Decisión 19/1 del Consejo de Administración, de 7 de febrero de 1997, anexo. Sobre la Declaración y su contribución a los debates sobre la renovación ambiental véase *KAKAKHEL, S.*, “The Role of the United Nations Environment Programme...”, *supra* nota 30, pp. 28-29.

45 Con referencia UN Doc. A/51/950, 14 de julio de 1997.

46 La Declaración está recogida en CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Informe del Consejo de Administración sobre la labor realizada en su Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial/sesto periodo extraordinario de sesiones, UNEP/GCSS.VI/9*, anexo I.

47 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General, A/59/2005*, 21 de marzo de 2005.

21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y la Declaración de Nairobi, el PNUMA debería desempeñar una función más prominente en relación con la facilitación de la aplicación efectiva de los compromisos contraído por la comunidad internacional y el logro de la coherencia y una mejor coordinación entre las instituciones que configuran la estructura de la gobernanza ambiental a nivel internacional, y así contribuir a lograr el desarrollo sostenible.

21 El nuevo sistema de gobernanza, basado en el fortalecimiento del PNUMA en Nairobi, debería ser transparente y democrático⁷⁴⁸.

En el informe del 2006 del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente se instaba a reformar el PNUMA para que pudiera actuar eficazmente como el necesario “pilar de la política ambiental” del sistema de las Naciones Unidas⁴⁹.

Cualquier opción, debía también tomar en cuenta la autonomía normativa e institucional de los acuerdos ambientales multilaterales y la supremacía de las conferencias de la Partes en el gobierno de dichos acuerdos. Pero la reforma de la estructura institucional no era suficiente y había que abordar también una revisión de la aplicación de los acuerdos multilaterales ambientales y de la acción fragmentaria de sus instituciones. Entre otras medidas se sugirió la instalación conjunta de las secretarías de los acuerdos, la elaboración de convenios universales de carácter general que dieran mayor coherencia a los acuerdos vigentes; o la utilización de un único organismo científico para prestar el apoyo científico y técnico necesario a las instituciones de los acuerdos, que sustituiría a los innumerables órganos subsidiarios científicos existentes. En todo caso, la reforma en este ámbito requería asimismo una reestructuración de los mecanismos financieros y la garantía de unos recursos estables, suficientes y previsibles, poniendo fin a los graves problemas presupuestarios que padecía, y padece, la agenda ambiental de la comunidad internacional.

V. LA PROPUESTA DE UNA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

Las propuestas para la reforma del PNUMA fueron retomadas por un grupo de Estados y la Unión Europea que asumieron la iniciativa y reclamaron la conversión del PNUMA en un nuevo organismo especializado de las Naciones Unidas. Una de las primeras autoridades en reclamar la creación de una Organización de las Naciones Unidas para el Medio ambiente⁵⁰,

48 Véase el documento GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE COMPOSICIÓN ABIERTA DE MINISTROS O SUS REPRESENTANTES SOBRE GOBERNANZA AMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL, *Informe del presidente del Comité de Representantes Permanentes ante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre gobernanza ambiental a nivel internacional*, UNEP/IGM/2/3, 28 de junio de 2001, párr. 20 y 21.

49 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Nota del Secretario General. Unidos en la acción...*, supra nota 38, párr.30.

50 Sobre la organización propuesta, véase BAUER, S., AND BIERMANN, F., *Does Effective International Environmental Governance Require a World Environment Organization? The State of the Debate Prior to the Report of the High-Level Panel on Reforming the United Nations. Global Governance, Working Paper*

sobre la base del actual PNUMA, fue el Presidente francés Chirac en su intervención con motivo de la 58ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 2003⁵¹. A partir de dicho discurso, diferentes organizaciones internacionales se sumaron a dicha iniciativa, entre otras, la Organización Internacional de la Francofonía⁵²; o la propia Unión Europea⁵³. Además, un grupo de trabajo, llamado *Informal Working Group on the*

no. 13, The Global Governance Project, Amsterdam, Berlin, Potsdam, Oldenburg, 2004 (Recuperado de <http://www.glogov.org/images/doc/WP13.pdf>) También, BIERMANN, F. & SIMONIS, U.E., *Institutional Reform of International Environmental Policy: Advancing the Debate on a World Environment Organization*. WZB Discussion Paper FS II no. 00-401, Social Science Research Center Berlin, Berlin, 2000 (Recuperado de <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2000/ii00-401.pdf>)

También puede verse MEYER-OHLENDORF, N. y KNIGGE, M., “A United Nations Environment Organization”, en SWART, L. & PERRY, E., (eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, Center for UN Reform Education, New York, 2007, pp. 124-141 (Recuperado de <https://centerforunreform.org/2007/04/19/global-environmental-governance-perspectives-on-the-current-debate/>); y también BIERMANN, F., “Reforming global ...”, *supra* nota 41, pp. 103-123 (Recuperado de <https://centerforunreform.org/2007/04/19/global-environmental-governance-perspectives-on-the-current-debate/>)

- 51 “... Nous prenons conscience aujourd’hui de ce que la mondialisation requiert une gouvernance économique, sociale, environnementale plus forte. A cette fin, la France propose la création d’une nouvelle enceinte politique, qui soit représentative de l’état économique du monde d’aujourd’hui dans toute sa diversité. Ce conseil serait chargé de donner les impulsions nécessaires aux institutions internationales, de favoriser leur coordination et de mieux anticiper et traiter les problèmes globaux. [...] Contre le chaos d’un monde secoué par les désastres écologiques, appelons à une responsabilité partagée, autour d’une Organisation des Nations Unies pour l’Environnement». El discurso está disponible en el portal *Vie publique. Au cœur du débat public*, en el enlace [www] <https://www.vie-publique.fr/discours/139378-discours-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-la-reform> Sobre la propuesta francesa puede verse LE PRESTRE, Ph., “Gouvernance internationale de l’environnement. Une initiative française “ *Annuaire Français de Relations Internationales* 7 2006, pp. 924-941 (Recuperado de <https://www.afri-ct.org/article/gouvernance-internationale-de-l/>)
- 52 Los Estados participantes en la organización afirmaron en la Declaración de Ouagadougou: “Nous soutenons à cet effet le renforcement du Programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE) et soulignons la nécessité de renforcer les capacités opérationnelles et la concertation des divers mécanismes internationaux en matière d’environnement pouvant conduire à des réformes institutionnelles au sein des Nations unies, telles que la transformation graduelle et à terme du PNUE en organisation spécialisée des Nations unies pour l’environnement (ONUE)». La Declaración se aprobó durante la *Xème Conférence des Chef d’Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage*, el 27 de noviembre de 2004 y está disponible en el portal de la Francofonía, en la dirección [www] https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/Declaration_SOM_X_27112004.pdf.
- 53 En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (20 y 21 de marzo de 2003), los Estados miembros reflejaron su compromiso para “reforzar la buena gestión internacional del medio ambiente, que podría dar lugar a que el PNUMA se transforme en agencia especializada de las Naciones Unidas con un mandato de amplia base en materia medioambiental”. Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Transmisión. Consejo Europeo de Bruselas 20 y 21 de marzo de 2003. Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 5 de mayo de 2003, 8410/03 (Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/20852/75142.pdf>) párr. 60 *in fine*. Del mismo modo, en junio de 2005, el Consejo Europeo respaldó “el llamamiento urgente del Secretario General en favor de una estructura de gobernanza medioambiental internacional más integrada, basada en las instituciones existentes. En este sentido, y teniendo en cuenta los retos medioambientales que se plantean en materia de desarrollo, la UE propone que la reunión de alto nivel de septiembre de 2005 ponga en marcha un proceso, en el marco de la reforma de las Naciones Unidas, que dé lugar a negociaciones sobre la creación de un organismo de las Naciones Unidas

Transformation of the United Nations Environment Programme into a specialized institution, presidido por Francia y que incluía 26 Estados desarrollados, en desarrollo, tanto partidarios como detractores de la nueva organización, fue convocado por el gobierno francés en el 2004. El grupo concluyó sus trabajos en abril de 2005, presentando un informe sobre sus debates⁵⁴.

El Presidente Jacques Chirac propuso nuevamente en septiembre de 2006 en su alocución ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación de la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y anunció la celebración de una conferencia para impulsar dicha propuesta. El gobierno francés organizó el 2 y 3 de febrero de 2007 la conferencia “*Ciudadanos de la Tierra: Conferencia de París para una gobernanza ecológica mundial*” con el objetivo de llamar la atención sobre la gravedad de la situación, determinar las prioridades de acción y reclamar la transformación del PNUMA en una organización internacional. En la conferencia, el Presidente francés reiteró su propuesta⁵⁵:

“Il faut construire une gouvernance mondiale de l’environnement. L’unilatéralisme, dans ce domaine aussi, mène à l’impasse. De même qu’il est la condition de la paix, le multilatéralisme constitue la clé pour un développement durable. Le Programme des Nations unies pour l’Environnement est un programme et une organisation remarquables à laquelle je tiens à rendre hommage. Mais il ne dispose pas d’un pouvoir et d’un poids institutionnel suffisants. Notre objectif, ce doit être de le transformer en une Organisation des Nations unies à part entière. Cette organisation des Nations unies pour l’Environnement portera la conscience écologique mondiale. Elle procèdera à l’évaluation impartiale et scientifique des menaces. Forte d’un mandat politique, elle aura la légitimité pour mettre en œuvre les actions décidées en commun. Elle donnera plus de force, plus de cohérence à notre action collective.»

La conferencia aprobó el denominado Llamamiento de París, o *Paris Call Action*, cuyos firmantes manifestaron su apoyo a los:

“7. (...) efforts of the nations who are taking action, in the spirit of a shared sovereignty, to strengthen international environmental governance. We call for the transformation of the

para el medio ambiente, creado a partir del PNUMA, con un mandato actualizado y reforzado, basado en contribuciones financieras estables, adecuadas y previsibles y que funcione en condiciones de igualdad con los demás organismos especializados de las Naciones Unidas. Este organismo, con sede en Nairobi, permitiría desarrollar la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible de una manera integrada y coherente y cooperaría estrechamente con los organismos multilaterales, utilizando cada uno de manera óptima sus ventajas comparativa”. Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Transmisión. Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de junio de 2005. Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 15 de julio de 2005, 10255/1/05 rev 1, párr. 39 (Recuperado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-REV-1/es/pdf>).

54 Véase KAKAKHEL, S., “The Role of the United Nations Environment Programme in Promoting International Environmental Governance” *International environmental law-making and diplomacy review*, 2005, University of Joensuu, Joensuu, Finland, 2006, pp. 23-42. p. 40.

55 El discurso está disponible en el portal *Vie publique. Au cœur du débat public* en el enlace [www] <https://www.vie-publique.fr/discours/165289-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-les-ac> Sobre la Conferencia puede consultarse el folleto oficial disponible en el portal en Internet de la embajada de Francia en Pakistán, en [www] <https://pk.ambafrance.org/Citoyens-de-la-Terre-Conference-de>

United Nations Environment Programme into a fully-fledged international organization that is genuinely universal.

Modeled on the World Health Organization, the United Nations Environment Organization will be a strong voice with global recognition. It will be the instrument used to assess environmental damage and understand how to repair that damage; an effective instrument to promote technologies and behaviors that respect ecosystems more effectively; a way to support the implementation of environmental decisions all over the planet⁵⁶.

En esa conferencia, el Secretario General de las Naciones Unidas manifestó su compromiso con la reforma del sistema de las Naciones Unidas en este ámbito, aunque se abstuvo de apoyar claramente el proyecto:

“Tengo el firme empeño de asegurar que las Naciones Unidas ayuden a la comunidad internacional a lograr la transición hacia un desarrollo sostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –el organismo encargado de esta cuestión– ha emprendido amplias reformas para lograr estar a la altura de este desafío. Los demás organismos que integran el sistema de las Naciones Unidas también se están movilizándolo en este sentido. Y tengo previsto fortalecer aún más esta labor⁵⁷.”

A pesar de la cautela del máximo representante de las Naciones Unidas, la idea de establecer un organización internacional, sobre la base del PNUMA, gozaba de gran predicamento y apoyo. Efectivamente, con ocasión de la conferencia se constituyó el Grupo de amigos de la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuya primera reunión tuvo lugar en Agadir, Marruecos, los días 12 y 13 de abril de 2007⁵⁸. El grupo estaba integrado por más de cincuenta Estados⁵⁹. Esta iniciativa era buena prueba de la convicción profunda de numerosos Estados⁶⁰ y de la Unión Europea⁶¹ de que era necesaria una reforma radical del

56 El documento está disponible como Anexo III en la obra SWART, L. & PERRY, E., (eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, Center for UN Reform Education, New York, 2007, pp. 157-158 (Recuperado de <https://old.centerforunreform.org/node/251>)

57 El mensaje está disponible en el portal de las Naciones Unidas en el enlace [www] <https://www.un.org/es/sg/messages/2007/parisconferen2007.html>

58 Véase INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Friends of UNEO meet in Morocco, 22 de mayo de 2007* (Recuperado de <https://sdg.iisd.org/news/friends-of-uneo-meet-in-morocco/>)

59 Véase MEYER-OHLENDORF, N. y KNIGGE, M., “A United Nations Environment Organization ...”, *supra* nota 48, p. 139 (Recuperado de <https://centerforunreform.org/2007/04/19/global-environmental-governance-perspectives-on-the-current-debate/>)

60 Sobre la posición de ciertos Estados y de la Unión Europea puede consultarse MÖLLER, C., “Reforming UN Environmental Governance”, *Dialogue on globalization. Fact sheet. FES New York*, April 2007, pp. 1-2 (Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04458.pdf>)

61 Sobre la posición de Stavros Dimas, comisario europeo de medio ambiente en defensa de esta propuesta, puede consultarse la entrevista “Stavros Dimas: “Nous serons capables d’avoir une industrie compétitive, des voitures propres et bon marché”, *Toute l’Europe. Comprendre l’Europe*, 02.02.2007 (Recuperado de <https://www.touteurope.eu/environnement/stavros-dimas-nous-serons-capables-d-avoir-une-industrie-competitive-des-voitures-propres-et-bon/>) El comisario indicó que “... l’Union européenne soutient ce projet. Il s’agit de créer une Organisation des Nations Unies de l’Environnement sur les fondements de l’actuel Programme des Nations unies pour l’Environnement (PNUE), basé à Nairobi. Les questions environnementales pourraient ainsi bénéficier d’une voix plus forte, à égalité avec des organisations éco-

modelo de gestión ambiental de las Naciones Unidas para enfrentarse a los graves problemas ambientales que nos amenazan. No obstante, la opción que descartaba la creación de la nueva organización constituía una vía menos ambiciosa pero más realista y más compatible con las realidades de la política internacional ya que los Estados se muestran reacios a ceder su autoridad a las instituciones internacionales. Este enfoque facilitador se basaba en fortalecer y capacitar más que en requerir y en la idea de los resultados mutuamente beneficiosos para los Estados, por ejemplo, sobre la base de construir un consenso científico y normativo y de abordar los obstáculos al cumplimiento⁶². Efectivamente, la creación de dicha organización ambiental era políticamente inaceptable para muchos Estados y jurídicamente compleja ya que era difícil compaginar las competencias de esa nueva organización con las competencias ambientales de otras organizaciones internacionales y sobre todo con la autonomía normativa e institucional de los acuerdos ambientales y sus órganos. Finalmente, estas dificultades se convertirían en obstáculos insalvables⁶³.

VI. LAS REFORMAS DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Los debates en torno a la reforma de la gobernanza internacional ambiental concluyeron formalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20) de 2012 y lo hicieron del modo más decepcionante. De conformidad con la resolución A/RES/64/236 de la Asamblea General, de 31 de marzo de 2010, que convocaba la conferencia, esta debía centrarse, *inter alia*, en el marco institucional del desarrollo sostenible, abriendo teóricamente la vía a la constitución de una organización para el medio ambiente. Desafortunadamente, a la vista de la oposición de numerosos Estados a la conversión del PNUMA en la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la Conferencia se optó por la opción que implicaba, de un lado, el fortalecimiento del PNUMA, a través del mejoramiento de su diseño institucional, de sus funciones y de su financiación y, de otro lado, el reforzamiento de los mecanismos de coordinación de los órganos de los acuerdos multilaterales ambientales. En particular China, numerosos Estados en desarrollo y EEUU se oponían frontalmente a la creación de la organización. En particular, los Estados Unidos parecían favorecer un enfoque “a la carta” de la gobernanza medioambiental con tratados relativos a un solo tema o problema y mecanismos de aplicación débiles. En opinión del gobierno estadounidense, el sistema de acuerdos multilaterales medioambientales reflejaba un buen equili-

nomiques internationales comme l'OMC. Cette organisation permettra également un meilleur financement des questions d'environnement et rendra possible une coordination accrue des accords environnementaux internationaux et de l'activité d'institutions qui agissent aujourd'hui de manière indépendante”.

62 Véase BODANSKY, D.M., *What is International environmental Law?* University of Georgia School of Law Research Paper Series. Paper No. 09-012, August 2009, pp. 26-27 (Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1448809)

63 En otra de las obras de referencia obligada, ya citada, a saber, BOYLE, A. & REDGWELL, C., *Birnie, Boyle & Redgwell's International law and the environment*, Oxford University Press, Oxford, 4 rd., 2021, se puede encontrar también interesantes reflexiones sobre la evolución del PNUMA y la cuestión del alumbramiento de una organización internacional ambiental, en las páginas 68 a 71.

brio entre coordinación y descentralización. Ese gobierno se manifestó claramente en contra de otra organización “supranacional” en este ámbito, ya que entendía que la responsabilidad principal de la gobernanza medioambiental debía recaer en los gobiernos nacionales⁶⁴. Entre los principales argumentos para oponerse a la creación de la organización podemos subrayar el rechazo al establecimiento de una nueva instancia que se añadiría a la ya compleja maraña de arreglos institucionales en el ámbito medioambiental. En ese sentido, el negociador jefe de Brasil se mostró en contra de “crear una nueva burocracia”⁶⁵, expresando el sentir de numerosos gobiernos. Desde un punto de vista jurídico, ya se ha comentado anteriormente que esa opción suscitaba serias preocupaciones sobre el modo de conciliar las competencias de la nueva organización con las competencias propias de las organizaciones internacionales en temas ambientales y las competencias de los órganos de los tratados, incluyendo a los órganos científicos y los órganos de cumplimiento. Desde una perspectiva política, numerosos Estados en desarrollo rechazaban un organismo que pudiera verse investido de algún tipo de facultad de supervisión al servicio de un neoimperialismo verde. Finalmente, los Estados eran sabedores de que la nueva organización tendría que disponer de su propio presupuesto, requiriendo contribuciones financieras nuevas y adicionales de sus miembros.

De ese modo, en el documento final de la Conferencia, *El futuro que queremos*, los Estados participantes articularon esas dos líneas de acción, el fortalecimiento del PNUMA y de la coordinación entre los órganos de los tratados, en los párrafos 88 y 89, respectivamente. En efecto, el párrafo 88 invitaba a la Asamblea General de las Naciones Unidas a que aprobara una resolución que fortaleciera y elevara el PNUMA, indicando los aspectos que deberían ser abordados⁶⁶; por su parte, el párrafo 89, alentaba a las Partes en los acuerdos multilaterales

64 Véase MÖLLER, C., “Reforming ...”, *supra* nota 58, p. 2 (Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04458.pdf>). También puede verse ANDRESEN, S., “Key actors in UN environmental governance: influence, reform and leadership” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 7:4 (2007), pp. 457-468.

En el informe final de la Conferencia, el asunto de la creación de una organización para el medio ambiente solo mereció un breve comentario: “Varios países apoyaron la propuesta de crear una organización de las Naciones Unidas para el medio ambiente, como medio de reforzar el marco institucional para el desarrollo sostenible”. Véase NACIONES UNIDAS, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río de Janeiro (Brasil) 20 a 22 de junio de 2012*, A/CONF.216/16, párr. 47, pág. 75.

65 Véase “La Río+20 discute tres opciones complementarias a la reforma del PNUMA”, *La Información*, 3 de abril de 2012, (Recuperado de https://www.lainformacion.com/asuntos-sociales/la-rio-20-discute-tres-opciones-complementarias-a-la-reforma-del-pnuma_HE744ECr4vbfMRbAnlbwF1/)

66 “A este respecto, invitamos a la Asamblea General a que apruebe, en su sexagésimo séptimo período de sesiones, una resolución que fortalezca y eleve el PNUMA de la siguiente manera: a) Estableciendo la composición universal del Consejo de Administración del PNUMA, así como otras medidas para reforzar su gestión y su capacidad de respuesta y rendición de cuentas a los Estados Miembros; b) Asignando al PNUMA recursos financieros seguros, estables y suficientes y más recursos financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las contribuciones voluntarias para que pueda cumplir su mandato; c) Aumentando la influencia y la capacidad del PNUMA para que pueda cumplir su mandato de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas al fortalecer su participación en los principales órganos de coordinación de las Naciones Unidas y darle los medios para dirigir los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por formular estrategias relacionadas con el medio ambiente; d) Promoviendo un sólido nexo entre la ciencia y las políticas, utilizando instrumentos internacionales vigentes, evaluaciones, grupos y redes de información, incluidos los informes “Perspectivas del Medio Ambiente Mundial”, como uno de

sobre medio ambiente a tomar medidas para “promover la coherencia de las políticas en todos los niveles, mejorar la eficiencia, reducir las superposiciones y duplicaciones innecesarias y mejorar la coordinación y la cooperación entre los acuerdos ...”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 21 de diciembre de 2012 la resolución A/RES/67/213, en virtud de la cual decidió fortalecer el PNUMA, en los términos de los párrafos 88 y 89 mencionados, establecer la composición universal del Consejo de Administración del PNUMA, abriéndolo a la participación de todos los miembros de las Naciones Unidas, prestar apoyo a la participación plena y efectiva de representantes de los países en desarrollo en la reunión de este Consejo y asignar al PNUMA más recursos financieros seguros, estables y suficientes. Además, en virtud de la resolución A/RES/67/251, aprobada el 13 de marzo de 2013, la Asamblea General decidió rebautizar el Consejo de Administración como Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA, reflejando así la voluntad de iniciar una nueva fase en la gobernanza ambiental, más transparente y participativa. Esta transformación del Consejo de Administración constituyó la reforma institucional más importante que resultó de los debates descritos sobre estas cuestiones y ha implicado una “increased participation by national governments, multilateral bodies and stakeholders, thus enhancing UNEP’s visibility and legitimacy of decision-making, but arguably at the cost of increased politicization”⁶⁷.

La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, se ha erigido en el órgano decisorio de más alto nivel en la comunidad internacional en asuntos ambientales. Está integrada por 193 representantes y “[e]stablece la agenda medioambiental mundial, proporciona orientación política general y define respuestas políticas para hacer frente a los nuevos desafíos ambientales. Lleva a cabo la revisión de políticas, el diálogo y el intercambio de experiencias, establece la orientación estratégica sobre la futura dirección del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (...) y fomenta las asociaciones para alcanzar los objetivos ambientales y la movilización de recursos”⁶⁸.

La reforma del PNUMA incluyó un incremento de su presupuesto y el fortalecimiento de su compromiso de coordinación de los organismos ambientales de la ONU, reforzando el pilar

los procesos establecidos para reunir información y evaluaciones y así apoyar la adopción de decisiones; e) Difundiendo y compartiendo información sobre el medio ambiente basada en pruebas y concienciando al público sobre las cuestiones fundamentales, así como sobre nuevas cuestiones ambientales; f) Fomentando la capacidad de los países y apoyando y facilitando el acceso a la tecnología; g) Consolidando gradualmente las funciones de la sede en Nairobi y fortaleciendo su presencia regional, a fin de ayudar a los países que lo soliciten a aplicar políticas ambientales nacionales, colaborando estrechamente con otras entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas; h) Asegurando la participación activa de todos los interesados pertinentes al utilizar las mejores prácticas y los modelos de las instituciones multilaterales pertinentes y estudiar nuevos mecanismos para promover la transparencia y la participación efectiva de la sociedad civil”.

67 Véase URHO, N., *et al.*, *International Environmental Governance...*, *supra* nota 34, p. 11.

68 Véase las explicaciones sobre las funciones de la Asamblea en el portal en Internet del PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS, “Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente” (Recuperado de <https://www.unep.org/environmentassembly/es/node?%2F=>)

ambiental del desarrollo sostenible⁶⁹. Por tanto, la reforma revitalizó el PNUMA y le dotó de una nueva legitimidad como autoridad ambiental de ámbito mundial. No obstante, la participación universal en la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y su nuevo protagonismo han politizado el órgano supremo del PNUMA, que ha pasado de ser un órgano esencialmente técnico a un órgano principalmente político⁷⁰. Estos cambios estructurales marcaron el inicio de la implementación de una serie de reformas profundas, puestas en marcha en el marco de las nuevas responsabilidades del PNUMA respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, sobre todo, en el marco del proceso de reforma global del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (SNUD), impulsado formalmente por la Asamblea General en virtud de la resolución A/RES/72/279, de 31 de mayo de 2018. Efectivamente, el Programa es el responsable del componente ambiental de los ODS, que impregna buena parte de las metas de dichos Objetivos. En ese sentido, el PNUMA es el encargado de 26 indicadores de los ODS, asumiendo relevantes funciones en materia de coordinación con organismos internacionales y nacionales que han requerido cambios internos de alcance variable en varios ámbitos.

En respuesta a esas nuevas responsabilidades del PNUMA en relación con los ODS y en el marco del mencionado proceso de reforma global del SNUD, el PNUMA puso en marcha una serie de reformas internas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), órgano de supervisión interna de la Secretaría General de las Naciones Unidas, emitió en 2019 un informe de evaluación del PNUMA en el que destacaba que persistían lagunas y varios esfuerzos de reforma habían adolecido de ineficacia en la gestión del cambio y de falta de claridad en las funciones y responsabilidades. Se destacaba que, a pesar de los logros del PNUMA, la eficacia de sus actividades se había visto obstaculizada, *inter alia*, por una estrategia descoordinada en todas las unidades organizativas y un modelo de financiación que limitaba cada vez más la flexibilidad de las actividades del Programa⁷¹.

En noviembre de 2021, la *Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN)* publicó su tercer informe sobre la evaluación de la efectividad del PNUMA. En el informe se destaca que las reformas incidieron tanto en su capacidad de liderazgo como en sus acciones estratégicas y operativas, incluyendo cambios en la estructura organizativa en la sede del PNUMA y otros cambios internos. Estos cambios estaban orientados a mejorar la planificación estratégica y la eficiencia operativa del Programa y reforzar los resultados de sus diversas acciones, incluidas la generación de datos basados en evidencia y bases científicas, la orientación y el asesoramiento y la ejecución de proyectos. Aunque se reconoce que el PNUMA es una institución efectiva, se afirma que existe un desajuste o falta de correspondencia entre la ambiciosa agenda que asume el Programa y sus capacidades reales, sobre todo, por lo que respecta a la financiación y los recursos humanos. El informe subraya que se ha avanzado en varios frentes, como una mayor rendición de cuentas, la claridad de funciones y responsabilidades y la gestión del cambio, pero sigue habiendo problemas en otros ámbitos, como la

69 Véase BOYLE, A. & REDGWELL, C., *Birnie, Boyle & Redgwell's...*, *supra* nota 23, p. 69.

70 Véase URHO, N., *et al.*, *International Environmental Governance...*, *supra* nota 34, p. 25.

71 Véase ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Evaluation of the United Nations Environment Programme Report of the Office of Internal Oversight Services*, E/AC.51/2019/7, 22 March 2019, párr. 71.

gestión basada en resultados. Finalmente, se reconoce que la trayectoria positiva del Programa se ha concretado en varias áreas, como en la planificación estratégica, con la adopción de Estrategias a Medio Término⁷² y los Planes de Trabajo y Presupuesto⁷³, la iniciativa para revisar y actualizar los instrumentos políticos sobre movilización de recursos o a la aprobación de la Estrategia para la Vinculación con el Sector Privado^{74,75}.

Paralelamente a las reformas descritas, los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20) de 2012 también impulsaron el reforzamiento de los procesos de coordinación de las actividades de los órganos de varios acuerdos medioambientales. Por ejemplo, tal y como se ha indicado anteriormente, en el año 2013 se culminó el proceso de unificación de las secretarías del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. El proceso se había iniciado formalmente en el año 2011 con el nombramiento de un secretario ejecutivo para los tres convenios. La iniciativa implicó también el diseño de una estructura institucional que da cobertura a los tres acuerdos, respetando la autonomía jurídica de cada uno de ellos.

En ese contexto, en aplicación de la resolución 2/17 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, el PNUMA puso en marcha en noviembre de 2017 el “Programa de tratados ambientales: lograr sinergias para la diversidad biológica”, elaborado en colaboración con varias secretarías de convenios en materia de biodiversidad y con el apoyo de la Unión Europea y del gobierno suizo. En el marco de este impulso, el secretario ejecutivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica estableció el Grupo Asesor Oficioso sobre Sinergias entre los Convenios Relacionados con la Diversidad Biológica en noviembre de 2017. Estas iniciativas fortalecen otras iniciativas anteriores como el Grupo de Enlace de los Convenios Relacionados con la Diversidad Biológica, creado en el 2004 e integrado por los jefes de las secretarías de ocho convenios relacionados con la biodiversidad. El Grupo se reúne periódicamente con

72 Véase UNITED NATIONS ENVIRONMENT ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *For people and planet: the United Nations Environment Programme strategy for 2022–2025 to tackle climate change, loss of nature and pollution*, UNEP/EA.5/3/Rev.1, 17 February 2021 (Recuperado de <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35162/Doc3%20Reve1%20EnglishK2100501.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

73 Véase el documento *Por las personas y el planeta: Anexo I: Programa de trabajo y presupuesto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para el bienio 2022-2023*, disponible en [www] https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/38040/MTS_PoW2022_SP.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

74 Véase MULTILATERAL ORGANISATION PERFORMANCE ASSESSMENT NETWORK (MOPAN), (2021), *MOPAN Assessment Report: UNEP, 2020 Assessment Cycle*, Paris, pp. 10-11. (Recuperado de <https://www.mopanonline.org/assessments/unep2020/index.htm>).

75 Sobre la Estrategia para la Vinculación con el Sector Privado puede consultarse el documento del Programa titulado *Estrategia para la vinculación con el sector privado Abordando desafíos ambientales mediante prácticas de negocios sostenibles*, disponible en [www] <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32703/PSESP.pdf>

vistas a fortalecer las sinergias y el intercambio de información, la cooperación financiera y la armonización del sistema de presentación de informes nacionales⁷⁶.

No cabe duda de que estas medidas de fortalecimiento del PNUMA y de las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales han tenido un impacto positivo en la gobernanza internacional de los asuntos ambientales, pero no han sido suficientes para solventar las lagunas y deficiencias mencionadas de la estructura institucional del DIMA. Y así se reconoce en el informe del Secretario General titulado *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*, A/73/419, de 30 de noviembre de 2018, cuyas conclusiones son plenamente válidas en la actualidad. En el informe se indica la existencia de “superposiciones y conflictos, incoherencia entre instituciones y políticas”⁷⁷; y se reconoce que es necesaria una coordinación eficaz entre los órganos de los acuerdos ambientales y las instituciones competentes del sistema de las Naciones Unidas⁷⁸. En el informe se afirma que “[l]a fragmentación institucional y la falta de coordinación son las dificultades más acuciantes en lo que respecta a la gobernanza ambiental a nivel internacional. Los arreglos institucionales anteriores y vigentes para la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas (...) han demostrado poco alcance o eficacia”⁷⁹. En definitiva, a pesar de las reformas puestas en marcha, los problemas institucionales en el DIMA persisten a día de hoy.

VII. DEL PACTO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE AL PACTO DEL FUTURO

Las reformas descritas han abordado infructuosamente los problemas de la estructura internacional ambiental pero han ignorado los vacíos y las deficiencias de carácter normativo del DIMA, que han sido subrayados en este trabajo en varias ocasiones. Con vistas a impulsar la acción de la comunidad internacional para resolver dichas lagunas normativas, en junio de 2017, una red de cien juristas de reconocido prestigio procedentes de más de cuarenta Estados

76 El Grupo fue establecido en abril de 2004 en virtud de la [decisión VII/26 \(párrafos 1 y 2\)](#) de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) con referencia UNEP/CBD/COP/DEC/VII/26. Actualmente son ocho los integrantes del Grupo, a saber, Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres, Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas. Los informes de las reuniones del Grupo de enlace están disponibles en el portal del CDB en [www] <https://www.cbd.int/blg>

77 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente...*, *supra* nota 5, párr. 80. El informe es un documento de extraordinaria importancia y un texto de referencia en las reflexiones en torno a los problemas del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Es un informe crítico, claro y coherente, cuyos autores no dudan en subrayar las lagunas de todo tipo, enfrentando a los Estados miembros de Naciones Unidas a su falta de voluntad e iniciativas para subsanarlas.

78 *Ibid.*, párr. 81.

79 *Ibid.*

y con el apoyo de *Le Club des Juristes*, un *think tank* francés, lanzó una iniciativa para “un projet de traité qui vise à permettre l’émergence d’un cadre juridique mondial plus protecteur de notre planète, tout en comblant les lacunes du droit international de l’environnement actuel”⁸⁰. El proyecto perseguía la codificación de los principios fundamentales del DIMA y la consagración del derecho al medio ambiente en un convenio internacional universal aplicable a todos los ámbitos de la conservación del medio ambiente. El tratado atemperaría la fragmentación del DIMA y dotaría de coherencia la aplicación de los convenios ambientales al contar con una serie de principios vinculantes que orientarían la aplicación sectorial de dichos convenios en sus respectivos ámbitos materiales⁸¹. El 24 de junio de 2017 el proyecto fue presentado al Presidente Macron, que lo expuso el 19 de septiembre ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 10 de mayo de 2018, en virtud de la resolución A/72/L.51, titulada *Hacia un pacto mundial para el medio ambiente*, la Asamblea General decidió establecer un grupo de trabajo especial de composición abierta para “considerar posibles opciones para abordar las posibles lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos conexos, según proceda, y, si lo estima necesario, el alcance, los parámetros y la viabilidad de un instrumento internacional, con miras a formular recomendaciones a la Asamblea (...) que podrían incluir la convocatoria de una conferencia intergubernamental para aprobar un instrumento internacional”⁸². Tras varias sesiones, el Grupo de trabajo especial⁸³ presentó sus conclusiones en mayo de 2019 imponiendo un giro importante respecto del proyecto original⁸⁴ ya que se renunció a la negociación de un tratado internacional en los términos que el proyecto de Pacto Mundial proponía⁸⁵. Efectivamente, las dificultades jurídicas⁸⁶ y también políticas

80 Véase LE CLUB DES JURISTES, “Le Pacte Mondial pour l’environnement” (Recuperado de <https://www.leclubdesjuristes.com/pacte-mondial-pour-lenvironnement/>)

81 Véase LE CLUB DES JURISTES, “White Paper – Towards A Global Pact for the Environment”, 2017 (Recuperado de https://www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2017/05/CDJ_Pacte-mondial-pour-lenvironnement_Livre-blanc_UK_web.pdf)

82 En esta resolución también se solicitó al Secretario General que preparara “un informe técnico y de base empírica en el que se indiquen y evalúen posibles lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos conexos con miras a fortalecer su aplicación” que posteriormente sería aprobado como el documento, citado en la nota 5, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*.

83 Los documentos del Grupo están disponibles en el portal del PNUMA, en [www] <https://www.unep.org/events/conference/towards-global-pact-environment>

84 Sobre el proyecto de Pacto y los trabajos y debates en las Naciones Unidas, puede verse el magnífico trabajo FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Avances y retrocesos en la negociación del Pacto mundial por el medio ambiente”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, 4 de noviembre de 2019, pp. 1–44 (Recuperado de https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/10/2019_11_04_Fajardo_Pacto-Global-Medio-ambiente.pdf)

85 Sobre el proceso y sobre la tercera reunión del Grupo, véase *Earth Negotiations Bulletin. A Reporting Service for Environment and Development Negotiations*, Vol. 35 No. 3, Saturday, 25 May 2019 (Recuperado de <http://enb.iisd.org/unep/globalpact/oweg3/>)

86 BODANSKY y ASSEL mencionan las críticas relativas a si “the potential benefits of legally binding principles are worth the cost in negotiating effort” y también “the risks that environmental principles would be watered down in the negotiating process or receive limited acceptance from states”. Véase BODANSKY, D. & ASSELT, H. van, *The Art and ...*, *supra* nota 4, p. 59.

para una codificación de los principios y la oposición de ciertos Estados⁸⁷, tanto al contenido como a la idea de un tratado general, llevó al Grupo a optar⁸⁸ por recomendar a la Asamblea General la elaboración de una nueva declaración política en el año 2022, con motivo del 50º aniversario del PNUMA. La declaración estaría orientada a “reafirmar la función del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como principal autoridad ambiental mundial (...); Redoblar los esfuerzos a todos los niveles para mejorar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos existentes en virtud del derecho internacional del medio ambiente (...); Invitar a los órganos rectores y las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales a que fortalezcan la cooperación y la colaboración entre ellos en el ámbito de sus mandatos respectivos, así como entre ellos y el PNUMA (...); Alentar a los órganos rectores de los acuerdos ambientales multilaterales y los órganos científicos, técnicos y tecnológicos a que intercambien información y experiencias (...)”. La Asamblea General, en virtud de la resolución A/RES/73/333, hizo suyas las recomendaciones del Grupo, liquidando el Pacto Mundial. Este fiasco pone de manifiesto, una vez más, la falta de voluntad de los Estados miembros de las Naciones Unidas para resolver de forma firme y coherente las lagunas del DIMA y de su estructura institucional⁸⁹.

En aplicación de esa misma resolución 73/333, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente convocó en marzo de 2022 un período extraordinario de sesiones en conmemoración del 50º aniversario del establecimiento del PNUMA⁹⁰. La sesión, *UNEP@50*, denominada en español *El PNUMA a los 50*, se celebró bajo el lema “Fortalecimiento del PNUMA para la implementación de la dimensión ambiental en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. La Declaración política aprobada por la Asamblea sobre el Medio Ambiente en esa sesión⁹¹ incorpora las recomendaciones del Grupo, aceptadas por la Asamblea General. La nueva Declaración se suma a la larga lista de declaraciones y otros instrumentos sin valor jurídico vinculante que aportan muy poco a la solución de los problemas que socavan el DIMA

87 “The French proposal for a legally binding *Global Pact for the Environment* was intended to strengthen the coherence and provide authoritative definitions of the core principles of international environmental law. However, its one-size-fits-all approach encountered fierce opposition”. Véase RAJAMANI, L. & PEEL, J., “International Environmental Law...”, *supra* nota 2, p. 14.

88 Véase ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Grupo de Trabajo especial de composición abierta establecido en virtud de la resolución 72/277 de la Asamblea General, A/AC.289/6/Rev.1*, 13 de junio de 2019.

89 Como indica la profesora Fajardo, es una triste evidencia, “ (...) que los Estados en defensa de una soberanía formulada aún en términos cuasi absolutos siguen negándose (...) a todo ejercicio de desarrollo normativo que lleve a la adopción de un tratado general con un sistema institucional acorde a su misión de proteger el medio ambiente mundial ...”. Véase FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Avances y retrocesos en la negociación...”, *supra* nota 84, p. 38. Sobre el fracaso del Pacto, también JUSTE RUIZ, J., “The process towards a Global Pact for the Environment at the United Nations: From legal ambition to political dilution”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 29, n.º 3, 2020, pp. 479-90.

90 Véase la sección *El PNUMA a los 50*, en el portal del PNUMA, en el enlace [www] <https://www.unep.org/es/events/unep-event/unep-50>

91 Véase ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Declaración política del período extraordinario de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente para conmemorar el 50º aniversario de la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, UNEP/EA.SS.1/4, 8 de marzo de 2022.

y la gobernanza ambiental. El documento constituye el sucedáneo devaluado e insustancial de un proyecto de Pacto Mundial ilusionante y bien conjugado⁹².

En virtud de la resolución A/RES/75/280, de 25 de mayo de 2021, la Asamblea General decidió convocar otra de tantas reuniones internacionales sobre el medio ambiente: la reunión internacional, titulada *Estocolmo+50: un planeta sano para la prosperidad de todos: nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad*, se celebró en Estocolmo los días 2 y 3 de junio de 2022, durante la semana del Día Mundial del Medio Ambiente. La reunión conmemoró el 50º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y sus documentos finales, como contribución a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Se pretendía ingenuamente que la reunión avanzara en el cumplimiento de los compromisos en el marco de la Década de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible. Afortunadamente, en la resolución de convocatoria citada, en su párrafo 5, se estipulaba que la reunión internacional tendría como documento final un resumen de las deliberaciones, evitándonos de ese modo otra declaración insulsa. El informe final de la reunión no contiene referencia alguna a las cuestiones institucionales de ámbito internacional, acatando así lo indicado en el párrafo 2 de la resolución 75/280 que rogaba evitar solapamientos y duplicaciones con la declaración aprobada con motivo del 50º aniversario del establecimiento del PNUMA⁹³.

El afán “reunionista” en las Naciones Unidas continuará en breve con la denominada Cumbre del Futuro. En efecto, la resolución A/RES/76/307 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2022, convocó la “Cumbre del Futuro: soluciones multilaterales para un mañana mejor” para septiembre del 2024⁹⁴. Se espera que se apruebe un documento final “conciso y orientado” a la acción que se titulará “Un pacto para el futuro”, negociado previamente y acordado por consenso. El documento de referencia para los Estados miembros es el informe del Secretario General titulado *Nuestra Agenda Común*, de 5 de agosto de 2021, con referencia A/75/982. Este informe con tintes apocalípticos insiste en la idea de “forjar un nuevo consenso global sobre cómo debería ser nuestro futuro y qué podemos hacer hoy para que se convierta en realidad”. En relación con el ámbito institucional en asuntos ambientales el documento es sorprendentemente parco, aunque contiene algunas referencias a una mejor gobernanza multilateral de los bienes comunes globales y los bienes públicos globales (párrafo 12). Es particularmente interesante el párrafo 62 del informe, en el que se declara que para reforzar la gobernanza de nuestros bienes comunes globales y bienes públicos globales “no necesitaríamos crear nuevas instituciones, sino actuar con más determinación y encontrar nuevas formas de colaborar que sean adecuadas a los retos que enfrentamos y a la diversidad de instancias (públicas, cívicas y privadas) que tienen la capacidad de contribuir a encontrar soluciones”.

El borrador preliminar revisado del Pacto para el Futuro está estructurado en torno a cinco capítulos: el desarrollo sostenible y la financiación para el desarrollo; la paz y la seguridad

92 Como auguraba SANDS en 2018, “[t]here is no international legal text which sets out the principles and rules which are of general application, and it is unlikely that one will be adopted in the foreseeable future”. Véase SANDS, P. et al., *Principles...*, *supra* nota 3, p. 141.

93 Véase NACIONES UNIDAS, *Estocolmo+50: un planeta sano para la prosperidad de todos-nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad. Informe*, A/CONF.238/9, 1 de agosto de 2022, párr. 2.

94 El portal de la Cumbre está disponible en el enlace [www] <https://www.un.org/es/summit-of-the-future>

internacionales; la ciencia, la tecnología y la innovación y la cooperación digital; la juventud y las generaciones futuras; y la transformación de la gobernanza global⁹⁵. En relación con el medio ambiente, en el párrafo 12, se reconoce la urgente necesidad de lograr un mundo en el que la Humanidad viva en armonía con la naturaleza y de conservar, restaurar y utilizar de forma sostenible los recursos naturales de nuestro planeta para mantener la salud y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Se insiste en la aplicación de los compromisos existentes acordados por los gobiernos y de los acuerdos multilaterales medioambientales. En ese sentido, en la acción 50 se acuerda reforzar los acuerdos de gobernanza internacional en materia de medio ambiente y explorar en la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente el fortalecimiento de la gobernanza mundial del medio ambiente con el objetivo de acelerar la aplicación de los compromisos existentes. Como se ha indicado anteriormente, es tan solo un borrador revisado, de momento, poco prometedor.

VIII. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: UNA NUEVA OPORTUNIDAD

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 28 de julio de 2022 la resolución A/76/L.75, en virtud de la cual la Asamblea reconoce “el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano”, subrayando que este derecho está relacionado con otros derechos y el Derecho Internacional vigente⁹⁶. A pesar de que las resoluciones de la Asamblea carecen de valor jurídico vinculante, este reconocimiento supone la consagración del derecho al medio ambiente como un derecho humano en el ámbito internacional y la vinculación permanente entre este derecho y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). El hecho de que la resolución fuera aprobada por 161 votos a favor, 8 abstenciones y ningún voto en contra refuerza ese reconocimiento pero, sobre todo, pone de manifiesto el consenso de los Estados miembros en torno a la naturaleza jurídica del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible en el Derecho Internacional y a su posición entre los derechos humanos.

La resolución A/76/L.75 no se limita a ese reconocimiento, sino que además incide en la importancia del cumplimiento del DIMA cuando afirma que “la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible requiere la plena aplicación de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente con arreglo a los principios del derecho ambiental internacional” y exhorta “a los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas y otros interesados pertinentes a que adopten políticas, aumenten la cooperación internacional, refuercen la creación de capacidad y sigan compartiendo buenas prácticas”. En ese sentido,

95 El borrador está disponible en el portal arriba referenciado.

96 Hay que recordar que el reconocimiento del derecho humano al medio ambiente era uno de los elementos integrantes del proyecto de Pacto Mundial para el Medio Ambiente. La resolución de la Asamblea General pretende colmar las aspiraciones de numerosos Estados y de la sociedad internacional, en general, relativas al reconocimiento de ese derecho, que no se vieron satisfechas a causa del fracaso de las negociaciones sobre el Pacto. Es decir, en lugar de adoptar el Pacto, los Estados solo pudieron llegar a un acuerdo para aprobar esta resolución y la declaración política de la cumbre *El PNUMA a los 50*.

en palabras de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, “[...] no basta con afirmar nuestro derecho a un medio ambiente sano. La resolución de la Asamblea General es muy clara: los Estados deben cumplir sus compromisos internacionales e intensificar sus esfuerzos para hacerlo realidad”⁹⁷. En definitiva, no basta el reconocimiento del derecho, hay que respetarlo y garantizarlo. Y ese respeto y garantía del derecho humano al medio ambiente limpio, saludable y sostenible requiere la aplicación del DIMA. De ese modo, la resolución de la Asamblea General subraya los problemas de la aplicación del DIMA en la actualidad y el modo en el que afectan al disfrute pleno y efectivo del derecho humano al medio ambiente. Como se ha avanzado en el inicio de este trabajo, desde esa perspectiva, los problemas de aplicación del DIMA, más allá de una cuestión de respeto o cumplimiento de una serie de tratados u obligaciones internacionales, se convierten en una cuestión directamente vinculada con la protección de los derechos humanos. Esta conexión con el DIDH podría impulsar ciertas reformas institucionales y procedimentales del DIMA para asegurar efectivamente el derecho al medio ambiente ya que su diseño actual no asegura la protección de este derecho. Algunos de los mecanismos que podrían ser incluidos en la reforma ya están siendo aplicados en el DIDH y podrían servir de inspiración para ciertos cambios en el DIMA y en su arquitectura institucional⁹⁸. Ciertamente, el DIDH y el DIMA son ramas diferenciadas del Derecho Internacional, cada una de ellas con sus propios rasgos, pero hay que recordar que el principio 1 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece que “[l]os seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. En otras palabras, el enfoque de derechos humanos está presente en el DIMA y debería orientar su aplicación y, desde luego, las reformas que se acometan.

Por otro lado, la resolución A/76/L.75 de la Asamblea General asocia definitivamente el derecho al medio ambiente limpio, saludable y sostenible con los derechos humanos, equiparándolo a otros derechos ya consagrados en el Derecho Internacional. Le confiere esta consideración de derecho humano en el marco de la acción de la comunidad internacional y, en particular, de la ONU. Este reconocimiento puede tener consecuencias jurídicas transformadoras. En efecto, vincular definitivamente el derecho al medio ambiente con el DIDH puede impulsar su incorporación al sistema internacional de protección de los derechos humanos a través de la enmienda de los tratados pertinentes o más probablemente a través de la acción de los tribu-

97 Véase NACIONES UNIDAS, “El acceso a un medio ambiente limpio y saludable es un derecho humano universal”, *Noticias ONU*, 28 de julio de 2022 (Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2022/07/1512242>)

98 En el ámbito de la conservación del medio ambiente, puede ser interesante citar el caso de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, conocida como la Convención de Aarhus, adoptada en 1998, que prevé la participación de los actores no estatales en el examen del cumplimiento de la convención mediante la presentación de comunicaciones individuales o colectivas relativas a la infracción del Convenio por una Parte Contratante. El Acuerdo Regional de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe también ha reconocido esa posibilidad. Finalmente, en la Convención sobre la protección de los Alpes, en el mecanismo extraordinario de verificación se permite que una entidad, con el estatuto de observador en la Conferencia Alpina ponga en conocimiento del Comité de verificación una presunta infracción estatal de la Convención o de sus protocolos

nales internacionales y de los órganos de los tratados de derechos humanos. De este modo, el derecho al medio ambiente puede llegar a beneficiarse de la posición preeminente del DIDH y de su acervo, de la jurisprudencia, de sus principios, de las construcciones doctrinales y también de los mecanismos de garantía, incluyendo el acceso a los órganos de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas pertinentes⁹⁹.

Desgraciadamente, en el borrador revisado del Pacto para el Futuro texto no hay menciones explícitas al derecho humano al medio ambiente; solo es posible encontrar algunas alusiones excesivamente genéricas y claramente insuficientes a la relación entre los derechos humanos, el medio ambiente o el desarrollo sostenible¹⁰⁰. En cualquier caso, las numerosas referencias del borrador a la protección de “todos los derechos humanos” deben ser entendidas como hechas también al derecho al medio ambiente.

IX. CONCLUSIONES

El continuo deterioro del medio ambiente y la convicción de que la comunidad internacional debe hacer frente a la crisis ambiental de un modo coordinado y racional ha conducido al reconocimiento desde hace ya varias décadas de que es necesario reforzar tanto la estructura internacional institucional que se ocupa de los temas ambientales como las bases del DIMA, en particular, sus principios fundamentales.

El marco institucional de las Naciones Unidas vinculado al medio ambiente es un marco fragmentario, carente de coherencia e infradotado. De un lado, la multiplicación de los organismos internacionales y las conferencias, la proliferación de los acuerdos internacionales y otros instrumentos de *soft law* y de las reuniones para su negociación y aplicación, y la dispersión geográfica de las sedes de los arreglos institucionales y de los lugares de celebración de las reuniones de los organismos internacionales exigen un duro esfuerzo a los Estados en

99 Fuera del sistema de las Naciones Unidas, en esta línea de acción ha sido pionero el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En los últimos años numerosas personas y colectivos han recurrido con éxito al Tribunal para buscar amparo frente a diferentes tipos de degradación ambiental en aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y ello a pesar de que este no consagra ningún derecho a un medio ambiente saludable como tal. No obstante, el Tribunal entiende que el ejercicio de ciertos derechos consagrados en el Convenio puede verse menoscabado por la existencia de daños al medio ambiente o la exposición a riesgos medioambientales. El Tribunal ha resuelto alrededor de trescientos asuntos relacionados con la conservación del medio ambiente, aplicando la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes, protegiendo la libertad de expresión, el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad, entre otros. Además, recientemente, el Tribunal ha emitido varios pronunciamientos en asuntos promovidos por activistas en su lucha contra el cambio climático. Sobre esta jurisprudencia existe una nutrida literatura de variada índole y calidad, pero para tener una visión general de la obra del Tribunal en este ámbito son particularmente útiles las siguientes notas de prensa del Tribunal, ambas actualizadas en abril de 2024 y disponibles en su portal: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Environment and the European Convention on Human Rights. Factsheet*, April 2024 (Recuperado de https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Environment_ENG) y EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Climate change. Factsheet*, April 2024 (Recuperado de https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Climate_change_ENG).

100 Por ejemplo, en el párrafo 52, se vincula la protección de los derechos humanos con la lucha contra la degradación ambiental.

desarrollo, dificultando su participación en dichos procesos multilaterales. Por otro lado, la falta de coordinación, la duplicación de esfuerzos y, en ese sentido, la dilapidación de fondos, implican una pérdida de oportunidades para mejorar la aplicación conjunta de los acuerdos y la acción coherente de las instancias internacionales. Finalmente, la falta de capacidades del PNUMA para cumplir con el mandato que se le ha asignado es un problema que ha sido puesto de manifiesto y solo parcialmente abordado.

La Organización de las Naciones Unidas ha adoptado diferentes iniciativas para abordar estas cuestiones, ha impulsado varios procesos de reflexión y de consultas sobre las reformas que deben auspiciarse en la materia, ha puesto en marcha varias medidas para mejorar la coordinación entre organismos ambientales, ha aprobado ciertas reformas del modelo institucional y muy recientemente ha reconocido el derecho humano al medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Estas acciones son a todas luces insuficientes. Las reformas descritas han tenido un impacto positivo en términos generales pero los actuales mecanismos siguen siendo insatisfactorios y es perentorio, por tanto, incorporar un nuevo modelo de reglamentación y gobernanza ambiental en el plano internacional, que incluya cambios institucionales sustanciales. Este modelo debe estar basado en la noción compleja de desarrollo sostenible, en los principios fundamentales del DIMA y sobre todo en el reconocimiento del derecho al medio ambiente como un derecho humano. Debe estar cimentado en un enfoque global que incluya la toma en consideración de las presiones demográficas, la lucha contra la pobreza, las pautas de consumo, y una financiación estable, predecible y suficiente como requisito previo para un mejoramiento efectivo.

La propuesta de la transformación del PNUMA en la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, un nuevo organismo especializado de las Naciones Unidas con un mandato amplio, una autoridad incuestionable y una financiación previsible y adecuada ha sido definitivamente abandonada. Aunque numerosos Estados y la propia Unión Europea respaldaban esta opción, los obstáculos para hacer realidad esta metamorfosis jurídica son numerosos y difíciles y existe una oposición permanente y firme de ciertos Estados a la misma.

El decepcionante fracaso del Pacto Mundial para el Medio Ambiente ha confirmado una vez más que los Estados no están dispuestos a reformar la estructura institucional de la gobernanza ambiental y tampoco a perfeccionar el DIMA, mediante la clarificación de sus principios fundamentales y consagrando estos y el derecho al medio ambiente en un convenio internacional. Los Estados han mostrado en numerosas ocasiones su incapacidad para alcanzar un acuerdo y que solo están dispuestos a recurrir a los mecanismos más tradicionales de coordinación institucional y de mejoramiento de la eficacia y eficiencia del DIMA. Claramente, estos mecanismos son los más inadecuados en estos momentos porque los retos y los problemas que la Humanidad debe afrontar en los próximos años son descomunales y sólo unas instituciones sólidas y un DIMA efectivo y eficiente podrá guiar los pasos de la comunidad internacional en el camino del desarrollo sostenible.

La Cumbre del Futuro es una de las últimas oportunidades para que los Estados adopten medidas con vistas a progresar y construir un sistema internacional que esté al servicio de las personas y el planeta. Y ese propósito exige una reforma vigorosa de determinados aspectos del DIMA, en particular de su arquitectura institucional. Además, como ya se ha indicado

previamente, esos cambios deben incluir los elementos idóneos para la aplicación plena y efectiva del DIMA desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos ya que la consecución del derecho humano al medio ambiente y, en definitiva, la de todos los derechos humanos, requiere de un sistema institucional eficaz. Las decisiones que se aprueben en la Cumbre deberían impulsar esas reformas.

Por otro lado, tal y como declara el Secretario General en su informe *Nuestra Agenda Común*, “[e]l derecho a un medio ambiente sano también merece una discusión más a fondo”. Esta discusión profunda debería pivotar sobre la incorporación del derecho al medio ambiente limpio, saludable y sostenible al sistema internacional de protección de los derechos humanos. El borrador del Pacto para el Futuro refleja que esos debates profundos no están teniendo lugar. A la vista del borrador, todo parece indicar que la comunidad internacional malgastará nuevamente otra oportunidad para la adopción de un nuevo compromiso global y de nuevas medidas para asegurar el futuro de la Humanidad y del planeta. En definitiva, en palabras del Secretario General, recogidas en *Nuestra Agenda Común*: “la oportunidad de decidir no se presentará de nuevo (...). Las decisiones que tomemos ahora inclinarán la balanza hacia un escenario de avance global o hacia un escenario de retroceso. Y, al fin y a la postre, solo los Estados Miembros pueden tomar esas decisiones”.