2016

CUMBRES DE 2015 – LA IMPLEMENTACIÓN DE SUS ACUERDOS

Una agenda de acción para legisladores

GLOBE INTERNATIONAL

UNEP

Informe de discusión
Julio 2016

GLOBE International AISBL, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, impreso en julio de 2016

LAS CUMBRES DE 2015 – LA IMPLEMENTACIÓN DE SUS ACUERDOS. Una agenda de acción para legisladores

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y de cualquier forma con fines educativos o sin ánimo de lucro sin permiso especial de los titulares de los derechos de autor, toda vez que se cite la fuente.

GLOBE International y el PNUMA agradecerán recibir una copia de cualquier publicación que use la presente publicación como fuente.

No se permite ningún uso de esta publicación con fines de reventa o cualquier propósito comercial sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GLOBE International.

Para más información, póngase en contacto con:

Global Legislators Organization for a Balanced Environment (GLOBE INTERNATIONAL AISBL)
235/2 Av. Des Voluntaires, B1150 Brussels, Belgium.
Tel: +447417466636
Email:secretariat@globelegislators.org
website: www.globelegislators.org

División de Derecho Ambiental y Convenios
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
P.O Box 30552, 00100 Nairobi, Kenya.
Tel:+254 20 7623365
Email:delc@unep.org
Web:www.unep.org/delc

AVISO LEGAL

El contenido y las opiniones expresadas en esta publicación son a título personal y no necesariamente reflejan los puntos de vista o las políticas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o de sus Estados miembros o aprobación por parte de GLOBE International.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de GLOBE International o del PNUMA sobre la situación legal de ningún país, territorio o ciudad o sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras y límites.

Edita:
Global Legislators Organization for a Balanced Environment (GLOBE) International AISBL Reg. Charity No. 0445.593.551|
235/2 Av. des Volontaires, B-1150 Bruselas (Bélgica)
Tel.: +44 (0)7417 466 636| secretariat@globelegislators.org | www.globelegislators.org

Prólogo

El año 2015 destacará en la historia de las negociaciones multilaterales como un año de ambición infinita y esfuerzo heroico, ya que fue testigo de la conclusión de cinco procesos internacionales, grandes y entrelazados, que han puesto al mundo en una senda de desarrollo sostenible con un propósito deliberado.

Que la gran ambición de los resultados de 2015 lleve a la consecución de los objetivos globales para el año 2030 dependerá, en última instancia, de la firmeza de los esfuerzos colectivos. Pero ante la evidencia de los resultados de 2015, que fueron posibles gracias a las muchas partes interesadas que se unieron para brindar apoyo a los gobiernos a la hora de sellar acuerdos en Sendai y Nueva York en marzo, Addis Abeba en julio, Nueva York en septiembre y París en diciembre, cabe albergar optimismo.

El enfoque de este informe de discusión recae en un grupo de destinatarios que será determinante para el éxito de los acuerdos de 2015: los legisladores y parlamentarios nacionales, quienes tendrán un papel crucial al ser los responsables de transponer los acuerdos internacionales alcanzados en 2015 mediante la adopción de leyes y reglamentos accionables. En tanto que representantes electos de la ciudadanía, los legisladores y parlamentarios nacionales deberán asegurarse de que los compromisos asumidos por los gobiernos sean cumplidos mediante medidas y políticas eficaces dotadas de los recursos adecuados, y mediante una fiscalización continua que garantice la supervisión y la rendición de cuentas.

La participación eficaz de los legisladores en los procesos medioambientales internacionales ha sido un foco central del acuerdo de asociación entre el PNUMA y GLOBE desde hace años. Desde 2015 hemos combinado nuestros esfuerzos en la promoción de enfoques más integrados de la gobernanza para el desarrollo sostenible por parte de legisladores, trabajando conjuntamente con otros grupos interesados clave.

Nuestros esfuerzos han hecho posible una mejor sensibilización de los legisladores y el fortalecimiento de sus capacidades, así como un diálogo con los otros poderes de Gobierno – el ejecutivo y el judicial – para mejorar el entendimiento mutuo del papel de cada uno de ellos en el cumplimiento de acuerdos internacionales, tales como los alcanzados en 2015.

Esperamos sinceramente que esta publicación conjunta sirva de apoyo a los legisladores comprometidos con el avance de esta agenda, para que puedan desempeñar su importante papel poniendo de relieve los acuerdos de 2015 en sus

respectivos países y asegurando la implementación de los mismos a nivel nacional mediante las leyes y reglamentos apropiados.

Elizabeth Maruma Mrema
Directora
División de Derecho Medioambiental (DELC)
PNUMA

Malini Mehra
Directora Ejecutiva
Secretaría de GLOBE International

CUMBRES DE 2015 – LA IMPLEMENTACIÓN DE SUS ACUERDOS

Una agenda de acción para legisladores

Agradecimientos 6
Acerca de GLOBE International 7
Acerca de UNEP 7
Resumen ejecutivo 9

Capítulo 1 **Las Cumbres de 2015** 10
a. Sendai / DRR
b. Beijing+20 / Mujeres y niñas
b. Addis Abeba / Finanzas
c. Nueva York / ODS
d. París / Cambio climático

Capítulo 2 **Mecanismos de implementación** 19
Resumen de los diferentes mecanismos de implementación de los resultados de las Cumbres de 2015

Capítulo 3 **Interconexiones entre los resultados de las Cumbres de 2015** 27
De cómo se conectan entre sí los documentos finales

Capítulo 4 **Coherencia y convergencia entre los documentos finales de las Cumbres de 2015** 30
La necesidad de coherencia y convergencia entre los resultados de las Cumbres

Capítulo 5 **Relevancia para los Legisladores** 32
El papel de los legisladores en la promoción de un enfoque coherente para un mayor impacto

Capítulo 6 **Cómo aportar coherencia al mundo de las cumbres internacionales** 35
Agenda de acción sobre las Cumbres de 2015 para legisladores

Agradecimientos

Este informe de discusión es el resultado de una colaboración de un año entre el PNUMA y GLOBE International para promover una formulación de políticas públicas más integradas, así como acciones legislativas enfocadas a los retos clave en materia de sostenibilidad que la comunidad global tiene ante sí. Se centra en la oportunidad histórica para estos fines que se abrió en 2015 gracias a la convergencia de cinco grandes procesos multilaterales sobre la gestión del riesgo de desastres (Sendai), la financiación del desarrollo (Addis Abeba), género (Beijing+20), los objetivos de desarrollo sostenible (Nueva York) y cambio climático (París).

El "momento 2015" inspiró que GLOBE International adoptase un nuevo enfoque general hacia esta agenda interconectada en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sostenible al que denominamos "Coherencia y Convergencia". Nuestra asociación con la División de Derecho Medioambiental y Convenciones (DELC) del PNUMA nos ayudó a profundizar en estos temas, y la agenda de la "Coherencia y Convergencia" fue el tema de la Cumbre anual de Legisladores de GLOBE celebrada en París durante la COP21 en diciembre de 2015.

El propósito de este informe es generar discusión y nuevas percepciones sobre cómo una mayor atención a los vínculos entre estos nuevos marcos multilaterales que definen las nuevas agendas puede facilitar una implementación más eficiente y efectiva a todos los niveles. El informe ha sido elaborado por la Sra. Malini Mehra, de GLOBE International, y revisado por las Sras. Elizabeth Mrema y Sylvia Bankobeza, la Sra. Maria Manguiat, la Senadora Loren Legarda, el Diputado Cheikhou Oumar Sy, la Diputada Stella Bianchi, el Senador Luis Fernando Duque, el Senador Abubakar Bukola Saraki y el Diputado Juan Carlos Villalonga, a quienes agradecemos sus comentarios y contribuciones. También se reconoce con agradecimiento la colaboración del Sr. Rafael Jiménez Aybar, el Sr. Matteo Favero, el Sr. Innocent Onah, el Sr. Mauricio Umaña y la Sra. Daniela Gomel de la familia de GLOBE.

Un agradecimiento especial por su apoyo y aliento a esta iniciativa va a la Sra. Elizabeth Maruma Mrema, Directora de la División de Derecho Medioambiental y Convenciones (DELC) del PNUMA; al Sr. Achim Steiner, ex-Director Ejecutivo del PNUMA; al Diputado Graham Stuart, ex-presidente de GLOBE International; y al juez Antonio Herman Benjamin, Presidente del Congreso Mundial de Derecho Ambiental de IUCN. Todos los errores y omisiones y cualquier otra equivocación son responsabilidad única del autor.

Acerca de GLOBE International

GLOBE International es la red mundial de legisladores comprometidos con el medio ambiente y dedicados a ejercer liderazgo en cuestiones de cambio climático y desarrollo sostenible. Entre sus fundadores en 1989 se encontraron prominentes líderes en temas ambientales tales como Al Gore, John Kerry, Akiko Domoto y Nicolai Vorontsov. La fuerza de GLOBE reside en la naturaleza transpartido de sus miembros, que trabajan juntos más allá de diferencias partidistas para hacer avanzar la gobernanza medioambiental y de desarrollo sostenible. Todos los miembros de GLOBE son legisladores en activo miembros de parlamentos nacionales. Desde 2016, la membresía se ha extendido a legisladores sub-nacionales a nivel de estado o provincia. En el transcurso de sus 25 años de historia, los miembros de GLOBE han sido una fuerza motriz detrás del progreso legislativo a nivel nacional y de los esfuerzos internacionales en un amplio abanico de temas de sostenibilidad, desde el cambio climático y la gobernanza de los bosques tropicales, el capital natural, las cuestiones de género y medio ambiente, la financiación para el desarrollo, etc. GLOBE International a.i.s.b.l. es una organización internacional sin fines de lucro registrada en Bélgica. La organización es gobernada por una Junta internacional de administradores, integrada por parlamentarios en activo, el jefe de la Secretaría internacional y el director de finanzas.

www.globelegislators.org

Acerca del PNUMA

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), es la autoridad medioambiental global que determina la agenda medioambiental global, promueve la implementación coherente de la dimension medioambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas y sirve como un defensor de autoridad del medio ambiente global.

Para llevar a cabo su mandato el PNUMA colabora con un amplio elenco de socios, incluyendo a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil.

El trabajo del PNUMA comprende:

- Evaluar las condiciones y tendecias del medio ambiente global, regional y nacional
- Desarrollar instrumentos medioambientales internacionales y nacionales

- Fortalecer las instituciones para el manejo acertado del medio ambiente
- Facilitar la transferencia de conocimiento y tecnología para el desarrollo sostenible
- Estimular el establecimiento de nuevos marcos conceptuales y de cooperación dentro de la sociedad civil y el sector privado.

La perspectiva global e intersectorial del PNUMA se refleja en su estructura organizativa, sus actividades y su personal, así como en la participación universal en su órgano de gobierno - la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA).

Para más información visite: www.unep.org

Resumen ejecutivo

Las Cumbres de 2015 – La Implementación de sus Acuerdos: Una agenda de acción para legisladores es una colaboración entre GLOBE International, la red mundial de legisladores comprometidos con la gobernanza medioambiental, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Proporciona una visión general de una cascada de acontecimientos importantes incluyendo la adopción de varios acuerdos medioambientales multilaterales adoptados en 2015, y explica su importancia para los legisladores, así como por qué la participación parlamentaria es crucial para el éxito de estos acuerdos.

Con enfoques que abarcan desde la reducción del riesgo de desastres hasta la financiación para el desarrollo, los temas de género, el desarrollo sostenible y el cambio climático, estas cumbres y procesos globales de 2015 han dibujado una hoja de ruta transformativa para las sociedades humanas durante las próximas décadas. De la misma manera que es imposible sobrestimar su significancia, a la vez es imposible subestimar la importancia de los parlamentos a la hora de lograr su implementación.

Como no todos estos acuerdos son nombres muy conocidos, la primera misión de este informe es la sensibilización de los legisladores. Al explicar los antecedentes y las características clave de cada gran cumbre de 2015, el informe defiende la necesidad de un papel más importante para los legisladores a la hora de garantizar que los resultados de todas estas cumbres se implementen a nivel nacional de una manera integrada y sinérgica para garantizar la coherencia y el impacto deseado.

El informe ofrece seguidamente una guía sobre las 10 Cosas que Los Legisladores Pueden Hacer para "aterrizar" las cumbres de 2015 en el contexto doméstico, e ilustra ejemplos de acciones llevadas a cabo por legisladores de todo el mundo para aplicar el enfoque de la coherencia y la convergencia para las cumbres de 2015 promovido por GLOBE. Estos esfuerzos demuestran que los parlamentos tienen un papel crítico en la traducción de los marcos multilaterales acordados en legislación nacional relevante a nivel local, que goce de la confianza y el apoyo del público y que pueda ser implementada.

El informe argumenta que, aunque la implementación debe ser un esfuerzo colectivo que implique a todos los actores, garantizar el rendimiento de cuentas y la supervision es el deber de los parlamentos. Los legisladores deberían ser los protagonistas principales de las funciones de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) requeridas por esta nueva generación épica de acuerdos internacionales. El informe llega a la conclusion de que la participación activa e informada de los legisladores será un factor crucial para el éxito de los acuerdos de 2015, y que los parlamentos de todo el mundo deben estar a la altura de este reto histórico de "aterrizar en casa las cumbres de 2015".

CAPÍTULO 1 Las Cumbres de 2015

Cuando los historiadores examinen el siglo XXI en retrospectiva, el año 2015 destacará como un año clave tanto en lo que respecta al establecimiento de objetivos globales como a la fijación de una nueva narrativa para un futuro más sostenible para la humanidad. 2015 marcará la línea divisoria entre una vieja manera de enfocar el desarrollo y una nueva visión más inclusiva. Un nuevo enfoque que reconoce los límites biofísicos del crecimiento basado en el consumo de recursos en un planeta finito, con una población, desigualdad y expectativas crecientes.

El año 2015 fue testigo del alumbramiento de un notable conjunto de acuerdos globales que rompieron con las convenciones anteriores. Se fijaron metas universales e interconectadas sobre la responsabilidad planetaria compartida, destinadas a orientar las prioridades y las medidas nacionales hasta 2030.

Este informe expone la historia detrás de la confluencia de los procesos que llevaron al histórico "momento 2015" que dio lugar a los resultados más importantes, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. También argumenta a favor de un enfoque integrado para la implementación de estos acuerdos, y sostiene que la participación y el liderazgo parlamentario proactivo serán cruciales para lograr el éxito.

2015 acabó siendo un año importante en el mundo de las las cumbres internacionales más por omisión que por elección. Por un conjunto de coincidencias fortuitas, el calendario de cumbres de las Naciones Unidas del año 2015 fue testigo de una serie de puntos de inflexión clave previstos en el marco de algunos de los principales procesos intergubernamentales. Ya se tratase de la reducción del riesgo de desastres en Sendai, Japón; o del examen del progreso en los derechos de las mujeres y las niñas como parte de Beijing + 20; o la Tercera Conferencia de Finanzas para el Desarrollo en Addis Abeba, Etiopía; o los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Nueva York; o la Vigesimoprimera Conferencia de las Partes del cambio climático en París[1], cada uno de estos procesos de la ONU tuvo una historia y origen distinto en el ámbito de las relaciones internacionales. Sin embargo su confluencia en 2015 creó una agenda de enorme interés así como estimulantes nuevas oportunidades para la sinergia y la cooperación sistémica.

[1] A esta lista de eventos clave que tuvieron lugar en 2015 puede añadirse la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta conferencia de la OMC estuvo menos integrada en los otros procesos de las cumbres y no forma parte de este análisis.

Los líderes de la ONU, conscientes de esta oportunidad, lanzaron una nueva marca – "el momento 2015". Tampoco a esta marca le faltó ambición. No sería exagerado decir que en 2015 el asunto en ciernes era el reajuste mundial: fijar la aguja de la brújula política de manera consciente y deliberada apuntando en la dirección del desarrollo sostenible en 2030.

"EL 2015 ES UN HITO PARA LA ACCIÓN GLOBAL"

El año 2015 es un hito para la acción global: llegarelos al final del plazo en el cual nos han guiado Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); estamos lanzando una agenda de desarrollo transformadora, expresada en una lista de objetivos de desarrollo sostenible (ODS); y estamos intentando alcanzar un acuerdo sobre cambio climático relevante y universal. La transición desde los ODM a los ODS presenta una oportunidad generacional para incrementar la prosperidad, asegurar la sostenibilidad del planeta para las generaciones futuras, y liberar recursos para la inversión en educación, salud, crecimiento equitativo y producción y consumo sostenibles.

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas

Informe 2015 del MDG Gap Task Force

Al igual que con otros procesos de la ONU, fue el poder ejecutivo de los gobiernos nacionales el que lideró la diplomacia y las negociaciones. Los parlamentos nacionales, por lo general, no participaron directamente. Se trata de una laguna democrática fundamental causada por la separación de poderes y mandatos que se pueden abordar, y corregir, a través de la implicación y participación parlamentaria, si realmente se pretende que ese nuevo mundo al que se aspiró con tanta elocuencia en los acuerdos de 2015 se materialice.

Nuestro informe, inspirado por esta urgencia, es un ejercicio de sensibilización y promoción de la participación parlamentaria - un grupo cuya participación en procesos intergubernamentales, históricamente dominados por el poder ejecutivo de los gobiernos nacionales, ha venido siendo entendida desde hace mucho tiempo como discrecional. La premisa de este informe es que, en las democracias modernas, las asambleas legislativas (a todos los niveles) importan y que, sin ellas, la aplicación efectiva y largo plazo de la Agenda 2030 y de los otros acuerdos adoptados en 2015 no puede lograrse.

Viaje en el tiempo…. El contexto del "Momento 2015"

Las raíces de los acuerdos de 2015 se hunden en la década de los 90. Esta fue una era épica de cumbres de la ONU sobre desarrollo sostenible, que fue testiga de una catarata de conferencias de la ONU a partir del momento en que la Comisión Brundtland adoptó el informe sobre "Nuestro Futuro Común" en 1987, conectando el medio ambiente y el desarrollo y definiendo por primera vez el término "desarrollo sostenible" como el desarrollo que responde a las necesidades del presente sin dañar la capacidad de las generaciones futuras de ver sus necesidades cubiertas de igual modo. El informe fue seguido por la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED por sus siglas en inglés) en 1992, más conocida popularmente como la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, cuyos documentos finales incluyeron el Plan de Acción Agenda 21 y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en los que se hacía un llamado a la participación de todas las partes, incluyendo a los legisladores. UNCED dio pie a la emergencia de las tres Convenciones de Río sobre Biodiversidad, Cambio Climático y Desertificación. Los legisladores, efectivamente, han estado involucrados: en los procesos de ratificación y aprobando legislación alineada con la implementación de estas tres Convenciones de Río.

Pisándole los talones a la Cumbre de la Tierra llegaron la Conferencia de la ONU sobre Población y Medio Ambiente (1992) en El Cairo, la 4.ª Conferencia de Mujeres de Pekín (1995), la Cumbre Habitat en Estambul (1997), la Conferencia

sobre Cambio Climático de Kyoto (1997), y la malograda Cumbre de la Organización Mundial del Comercio en Seattle en 1999. Los 90 fueron una década de definición para la agenda del desarrollo internacional y la ONU hizo del año 2000 un hito fundamental, adoptando un ambicioso programa de ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio para subrayar el paso a una nueva época.

A pesar de que todos estos procesos internacionales fueron liderados por el poder ejecutivo de los gobiernos nacionales, estos asuntos tuvieron eco a nivel nacional mediante debates parlamentarios, informes paralelos y la implicación general de la sociedad civil. Sin embargo, en líneas generales, los legisladores fueron el único grupo que se quedó fuera. No existía un punto de entrada estructurado para la participación parlamentaria en estos procesos de la ONU y los parlamentos no fueron identificados como uno de los 9 Grupos Principales de la sociedad civil reconocidos formalmente como partes interesadas clave por la Comisión para el Desarrollo Sostenible de la ONU, el organismo establecido tras la Cumbre de la Tierra para implementar la Agenda 21 de Río.

La iniciativa de crear la red internacional de legisladores de GLOBE International surgió como respuesta a esta realidad, de la mano de líderes parlamentarios tales como los Senadores estadounidenses Al Gore y John Kerry, el físico ruso y miembro de la Duma Nikolai Vorontsov, la líder de la Dieta japonesa Akiko Domoto, con el fin de crear una plataforma para la participación relevante y estructurada de los legisladores nacionales en procesos intergubernamentales de definición de agendas. Durante la década siguiente surgieron muchas otras redes parlamentarias temáticas, una vez que la importancia normativa de estas cumbres, y la necesidad de participación de legisladores, se hicieron evidentes.

Saltando hasta el presente puede decirse que la situación ha mejorado, pero lo cierto es que todavía no existen plataformas estructuradas para la participación parlamentaria en el sistema de la ONU comparables con los Grupos Principales de la sociedad civil y otros sistemas de participación de partes interesadas, aparte de la posibilidad de representación en calidad de ONG y de los esfuerzos de enlace parlamentario de agencias específicas (p.ej. las redes parlamentarias de UNISDR, del Banco Mundial, etc). A pesar de los esfuerzos y avances de los últimos años – p.ej. la participación parlamentaria en la Cumbre de Desarrollo Sostenible del Secretario de las Naciones Unidas y la COP20[2] de cambio climático en Lima en diciembre de 2014 –la integración plena de los legisladores sigue siendo un trabajo en curso.

Emerge una nueva agenda del milenio…

[2] En la Conferencia Río +20 en 2012 los gobiernos añadieron a la lista de partes interesadas con derecho a participación en los procesos de la ONU sobre desarrollo sostenible a otros grupos – a saber, comunidades locales, voluntarios, grupos y fundaciones, migrantes y familias, personas mayores, y personas con discapacidad. Los parlamentarios no fueron incluidos específicamente como partes interesadas, ni los miembros del poder judicial.

Si los 90 introdujeron nuevos retos en la agenda internacional a través de las cumbres de la ONU y les dieron una estructura, la década del 2000 los refinó y añadió algunos nuevos. Los más prominentes fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000, que establecieron objetivos globales de desarrollo y dirigieron los flujos financieros de cooperación al desarrollo hacia intervenciones de lucha contra la pobreza en los países en vías de desarrollo.

Desafortunadamente los ODM no eran universales. No eran de aplicación en países industrializados, ni hacían frente a asuntos de desigualdad interna ni a los patrones de producción y consumo. Una revisión de los ODM llevada a cabo por el PNUD en 2013, al referirse al papel desempeñado por los parlamentos, señaló que la falta de rendición de cuentas había sido una debilidad fundamental en la implementación de los ODM, concluyendo que:

"Un marco de rendición de cuentas más fuerte require que los parlamentos y otras instancias, incluyendo a las instituciones y a los representantes electos a nivel local, participen a lo largo del proceso de toma de decisiones y en las fases correspondientes del ciclo presupuestario par promover e implementar los Objetivos post-2015. Este enfoque reforzará el compromiso politico y ofrecerá incentivos para un mejor desempeño de las funciones por parte de todos."[3]

Estas debilidades fueron admitidas y en 2010 un amplio proceso de revision de los ODM abordó muchas de ellas. Como resultado de este proceso la Asamblea General de las Naciones Unidas dio un mandato para el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon para iniciar el proceso Post-ODM de formular la agenda de desarrollo de la ONU más allá de 2015.

Ahora bien, este proceso Post-ODM no debe confundirse con un **Proceso ODS**, independiente, que fue lanzado en 2012 en la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (UNCSD/Río+20). Esta conferencia sirvió de marco para la revision de los logros tras 20 años transcurridos desde la Cumbre de la Tierra de Río, y produjo un document final fundamental, *El Futuro Que Queremos*, y una decision de los Estados miembros de lanzar un proceso intergubernamental, a través de una amplia consulta, para establecer «*objetivos de desarrollo sostenible globales*» que serían adoptados en la Asamblea General de la ONU en 2015.[4]

Estos dos procesos paralelos revelaron dos territorios específicos diferenciados y dos comunidades crudamente bifurcadas dedicadas al desarrollo y al medio ambiente respectivamente, cada una con "su" proceso intergubernamental

[3] *Parliament's Role in Defining and Promoting the Post-2015 Development Agenda,* informe del PNUD, enero de 2013

[4] Para más detalle se puede consultar *The Role of Parliamentarians in Advancing the Sustainable Development Agenda*, una guía para legisladores desarrollado por EPFPD y el PNUMA, junio de 2014

separado – los ODM y UNCED – que ahora tenían un punto de convergencia en común, en 2015. En consecuencia, los dos procesos fueron anudados juntos, con alguna dificultad, en lo que dio en llamarse la **Agenda Post-2015** tras la Cumbre de la Tierra de Río.

Otro aspecto fundamental, la **Financiación** – o los Medios de Implementación – precisa para poner estos compromisos internacionales en práctica, había sido desde hacía tiempo un tema de preocupación, particularmente para los países en vías de desarrollo, incapaces de movilizar los recursos financieros apropiados y que enfrentaban unos flujos menguantes de ayuda al desarrollo. Dado que pocos países industrializados cumplieron el objetivo de reservar el 0,7% de su PIB a la Cooperación al Desarrollo acordado por la ONU en 1970, y reafirmado en las principals conferencias de la ONU en la década de 2000, la financiación se convirtió en una manzana de la discordia de primer orden entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

El Proceso de Addis Abeba (3.ª Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo) estaba asentado en estos debates y buscó proporcionar un paquete de soluciones modernas, apropiadas al siglo XXI, al reto de la Financiación para el Desarrollo, consciente de la rápida evolución de las realidades económicas y geopolíticas y de las tendencias financieras globales. La importancia de adoptar una resolución de consenso en el tema de la financiación para el desarrollo era vista como un obstáculo de tal calibre para el éxito de la Cumbre de Nueva York de septiembre donde sería adoptada la agenda post-2015 (incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible), y la Cumbre de Clima de París en diciembre, que la Cumbre de Addis Abeba llegó cargada de expectativas de un salto adelante en materia de

financiación. Las 37 páginas del documento final resultante, la Agenda de Acción de Addis Abeba de julio de 2015, presentan un «*marco global para la financiación del desarrollo post-2015*» enlazando los procesos de financiación para el desarrollo y el agenda de desarrollo post-2015 en un esfuerzo de implementación unificado y más riguroso.[5]

De entre todos las principales cumbres de 2015, en cualquier caso, la Cumbre de la ONU de Desarrollo Sostenible de Nueva York en septiembre y la COP21 de Cambio Climático de París en diciembre fueron, con diferencia, las más prominentes en los medios de comunicación y las que recibieron mayor interés político, y se beneficiaron de un mayor esfuerzo de movilización de campaña global. La cumbre de cambio climático fue vista como una oportunidad para la redención tras el spectacular fracaso de la cumbre de cambio climático en Copenhague en 2009.

El proceso se remontaba a la primera Conferencia de la CMNUCC de Berlín en 1995, que adoptó el Mandato de Berlín. Pero fue en la COP3 de Kyoto (1997) donde la comunidad mundial acordó por última vez compromisos vinculantes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que la mayoría de la gente recordaba. París, por tanto, llegaba cargada de historia y de expectativas.

[5] Nótese que en el marco de la Agenda de Acción de Addis Abeba los Estados miembros acordaron que "También reforzaremos la coordinación, promoveremos la eficiencia de los procesos de las Naciones Unidas y evitaremos la duplicación y el solapamiento de discusiones", además de pedir que una fuerza especial inter-agencia de la ONU se dedicase a reportar y a asesorar en cuestiones de avances intergubernamentales.

Beijing+20

1995 fue un año importante en el camino hacia las cumbres de 2015. En este año se celebró en Pekín la cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer. Esta fue la primera vez que una China apenas emergente acogía una conferencia mundial importante y se abría a los hasta 45.000 observadores internacionales de organizaciones no gubernamentales que asistieron.

Pekín fue un hito para la causa de los derechos de la mujer, al poner en marcha dos décadas de sensibilización y de integración de la igualdad de género, así como compromisos formales sobre el empoderamiento de las mujeres y las niñas en todos los niveles y en todos los países. Estos fueron articulados en la Declaración de Pekín y la Plataforma de Acción aprobada en 1995.

El proceso **Beijing+20**, lanzado veinte años más tarde por la Comisión de la ONU sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 2015, revisó la implementación de los compromisos de Pekín así como la de las conclusiones finales relacionadas de la 23.ª Sesión de la Asamblea General de la ONU de 2000.

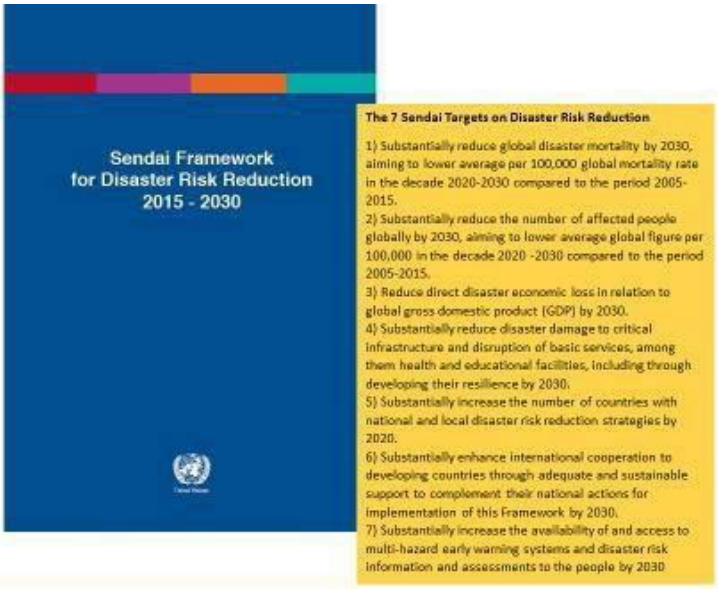
ONU Mujeres fue establecido como un nuevo órgano principal de la ONU en 2010, con el objeto de dar impulso a la agenda de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. Asegurar la integración en los procesos globales centrales es uno de los objetivos clave de ONU Mujeres. En septiembre de 2015 la agenda de género recibió un nuevo impulso en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015, que da prioridad a la igualdad de género tanto como un objetivo independiente como en tanto que parte integral de otros objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Conferencia de Sendai sobre la Reducción del Riesgo de Desastres

Si las Cumbres de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático fueron los “rostros publicitarios” de las Cumbres de 2015, la Cumbre de Sendai sobre la Reducción de Riesgo de Desastres fue la huérfana. Este proceso, que acogía la revisión de décimo año de la Década de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres (2005-2015) y el Marco de Hyogo para la Reducción del Riesgo de Desastres adoptado en 2005, era prácticamente desconocido más allá de una pequeña comunidad especializada de funcionarios, agencias humanitarias, tomadores de

decisiones, profesionales del ámbito de las catástrofes y las ONGs. El proceso de Hyogo, formulado como respuesta a los desastres catastróficos de décadas anteriores, en particular el mortífero terremoto de la Ciudad de México en 1985 y el de Kobe, Japón, de 1995, inició la primera emergencia global de un enfoque coordinado a la respuesta y reducción del riesgo de desastres.

El liderazgo de Japón en este proceso fue importante desde el principio, y el punto final de la década, con Sendai como anfitriona – una ciudad devastada por el Gran Terremoto y Tsunami de Japón Oriental de 2011 – tuvo una gran resonancia, con la presencia de tanto el Emperador como la Emperatriz de Japón en la ceremonia de apertura coincidiendo con el aniversario del terremoto de 2011.



El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres de marzo de 2015 emergió como el primer gran acuerdo intergubernamental de 2015, con un enlace particularmente claro con el cambio climático y el riesgo climático. La cumbre coincidió con la feroz embestida sobre Vanuatu del ciclón Pam, de Categoría 5. En su discurso inaugural en la Cumbre de París, el ministro de Asuntos Exteriores francés y presidente de la COP21, Laurent Fabius, hizo referencias claras a los vínculos inequívocos entre cambio climático y riesgo de desastres, señalando que el 70% de los desastres de la pasada década habían estado relacionados con el cambio climático, y que en los próximos diez años la proporción subiría hasta el 90%. Los enlaces entre Sendai y París – trágicamente ilustrados por la devastación de Vanuatu – habían quedado establecidos.

CAPÍTULO 2 Mecanismos de Implementación

Todos y cada uno de los procesos internacionales en los que entran los Estados miembros de la ONU tienen formas legales y mecanismos de implementación diferentes. Por lo tanto cada uno de los documentos finales negociados, de Sendai, Pekín+20, Addis Abeba, Nuev York y París respectivamente – ya sean declaraciones no vinculantes o tratados internacionales – son distintos y difíciles de comparar desde una perspectiva legal.

El reto para los legisladores preocupados por la implementación es discernir la intención subyacente en cada uno de los acuerdos negociados e identificar cómo esta intención puede ser traducida en acción práctica a nivel doméstico. En algunos casos este ejercicio puede que requiera aprobar nuevas leyes nacionales o reformar leyes existentes, o una implementación más rigurosa de las leyes existentes a través de un enfoque interdepartamental/ interministerial y abierto a múltiples actores.

Si tomamos cada uno de los acuerdos clave del 2015 uno por uno, está claro que cada uno presenta un reto diferente en términos de mecanismos de implementación obvios.

MARCO DE SENDAI 2025-2030 PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Al igual que su predecesor, el Marco de Hyogo 2005-2015 sobre la Reducción de Riesgo de Desastres, el Marco de Sendai no es un documento legalmente vinculante, pero establece el marco más completo y exhaustivo del mundo para la reducción del riesgo de desastres en los próximos 15 años. Al firmarlo, los países se han comprometido a cumplir sus siete metas globales en la medida de sus capacidades y a medir sus avances reduciendo riesgos a través de planes nacionales de acción y/o políticas de reducción de riesgo. Se trata esencialmente de compromisos voluntarios asumidos por los gobiernos. Con el paso de los años nuevos actores no gubernamentales tales como ciudades, empresas, ONGs y otros han comenzado a participar en el proceso de Reducción del Riesgo de Desastres. Esta evolución hacia proceso abierto a una multiplicidad de actores fue evidente en Sendai, donde un buen número de actores no gubernamentales asumieron compromisos voluntarios para impulsar los objetivos del Marco de Sendai.

El órgano de la ONU responsable de la gestión del riesgo de desastres, la Oficina de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés) compila informes de auto-evaluación preparados a nivel local, nacional y regional. Estos informes de ciudades, gobiernos centrales y órganos regionales son ejercicios voluntarios que son analizados por la UNISDR a través de su GAR (Global

Assessment Report, «*Informe Global de Evaluación*»). Este mecanismo de reporte permite establecer comparaciones entre la implementación a nivel ciudad y país. Lo ideal sería que los informes de ciudades confluyesen en los informes nacionales de implementación, pero este no es siempre el caso. La necesidad de formulación de políticas sobre reducción de riesgo de desastres a todos los niveles de gobierno y en diálogo abierto con las partes viene siendo subrayada por la UNISDR y otros actores[6] desde hace tiempo.

En el caso de un acuerdo voluntario como el Marco de Sendai la implementación depende en gran medida de la demanda, capacidad y liderazgo locales. Dado que la gestión del riesgo es un deber fundamental del gobierno, los argumentos de derecho público pueden servir para requerir el cumplimiento de los compromisos domésticos en esta área por parte de los gobiernos. Aquí es donde tanto legisladores como jueces tienen un papel que desempeñar haciendo posible la implementación doméstica de los acuerdos internacionales voluntarios.

Los legisladores como "gestores del riesgo de desastres"

Los legisladores desempeñan roles esenciales en materia de **promoción, fortalecimiento de capacidad** and **desarrollo de legislación y marcos de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres.** Los legisladores deben asumir la tarea fundamental de asegurarse de que haya **políticas nacionales y marcos legales sobre la reducción del riesgo de desastres con responsabilidades y capacidades descentralizadas** a todos los niveles. A pesar del notable progreso registrado, algunos países reportan que **la falta, o el nivel insuficiente, de estos marcos es un reto.** El trabajo de los legisladores es clave para **saltar de un paradigma de enfoque "reactivo"**, centrado en la respuesta a los desastres, a uno de enfoque **"proactivo"**, asegurándose de que la **reducción del riesgo de desastres quede reflejada de manera adecuada en los marcos legales y las disposiciones institucionales de cada país.**

Oficina de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) 2015

Las instituciones regionales tales como las asambleas legislativas también tienen un papel que desempeñar, tal y como la *East African Legislative Assembly* (Asamblea Legislativa del África Oriental, EALA por sus siglas en ingles) ha demostrado. En marzo de 2016 este órgano legislativo de la *East African Community*[7] (la Comunidad del África Oriental, EAC por sus siglas en inglés) adoptó la modélica *Disaster Risk Reduction and Management Bill* (Ley de Reducción y

[6] La Comunidad del África Oriental reúne a Burundi, Kenya, Ruanda, Sudán del Sur, la República Unida de Tanzania y Uganda en una alianza intergubernamental regional.

Gestión de Riesgo de Desastres), la primera de este tipo en África, representa una respuesta significativa a tanto el acuerdo de Sendai como el de París. La Ley EAC hace un llamado a adoptar un «*marco legal para la intervención y la asistencia a las personas afectadas por el cambio climático y amenazas naturales y proteger el medio ambiente natural a través de la integración de prácticas exhaustivas de reducción y gestión de riesgo de desastres en la región del África Oriental*».[7]

Nuevo marco post-2015 para la Reducción del Riesgo de Desastres

"Los legisladores de todo el mundo tienen un papel vital que desempeñar para asegurar que el **nuevo marco post-2015 para la reducción del riesgo de desastres** es aplicado a nivel nacional y local para reducir los niveles de riesgo existentes y evitar la creación de nuevo riesgo"

Margareta Wahlstrom
Jefa de la Oficina de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres

LA AGENDA DE ACCIÓN DE ADDIS ABEBA

La Agenda de Acción de Addis Abeba de la 3.ª conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo toma la forma de una resolución no vinculante adoptada por la Asamblea General de la ONU del 27 de julio de 2015, endosando el documento final de la conferencia acordado en Etiopía el 16 de julio de 2015.

En esa reunión los jefes de estado y de gobierno acordaron un "marco global para la financiación del desarrollo post-2015" con un "fuerte compromiso político de hacer frente al reto de la financiación" con el "objetivo de poner fin a la pobreza y el hambre y el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones a través del crecimiento económico inclusivo, protegiendo el medio ambiente y promoviendo la inclusión social".

En tanto que compromiso político, la Agenda de Acción de Addis Abeba no es legalmente vinculante, pero el documento especifica una serie de tareas a nivel intergubernamental que pueden ser entendidas como mecanismos de implementación normativos.

[7] http://www.unisdr.org/archive/48230

Por ejemplo, hace un llamado al establecimiento de "un nuevo foro para cerrar la desigualdad en infrastructuras", y hace referencia al billón o billón y medio de dólares en los que está valorada esta desigualdad en los países en vías de desarrollo, con la participación de un abanico de instituciones financieras internacionales.

Este nuevo foro, liderado por los bancos de desarrollo multilaterales, fue celebrado en paralelo a la reunión de primavera del Banco Mundial y el FMI en Washington en abril de 2016. El AAAA también especifica una serie de acciones a nivel doméstico desde la movilización de recursos financieros domésticos a atajar la evasión fiscal y la corrupción, mejorar la transparencia y reducir los flujos financieros ilícitos para 2030.

A lo largo de las 37 páginas del acuerdo hay un número de referencias a la implementación voluntaria a nivel nacional, regional y global que merecen el escrutinio de los legisladores nacionales para evaluar su alineación con objetivos domésticos.

BEIJING+20

La Plataforma de Acción adoptada en la 4.A Conferencia sobre Mujeres en Pekín en 1995 es, en palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, *"... el marco global de políticas de igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la realización de los derechos humanos de las mujeres y niñas más completo*". La 20.ª revisión de la implementación de la Plataforma de Acción, en 2015, fue liderada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la ONU (CSW por sus siglas en ingles) e incluyó revisiones a nivel nacional.

164 Estados miembros presentaron revisiones nacionales. Un objetivo clave de Beijing+20 fue centrarse en los vínculos entre la implementación de la Plataforma de Acción y las oportunidades para fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el marco de la agenda de desarrollo post-2015.

Fig. 1 – Lecciones aprendidas de la revisión de Beijing+20

"A día de hoy el mundo está muy lejos de la visión establecida en la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción. El examen global de la aplicación nacional de las 12 esferas de especial preocupación muestra el progreso inaceptablemente lento y desigual. El creciente reconocimiento de la igualdad de género como una prioridad global por una amplia gama de actores no se ha traducido en un cambio real en la vida de las mujeres y las niñas. Los cambios radicales de los últimos 20 años en el panorama social, económico, político, medioambiental y tecnológico han dado lugar a nuevos desafíos para el logro de la igualdad de género. Las violaciones graves de las mujeres y los derechos humanos de las niñas siguen estando extendidas.

Las mujeres y niñas que hablan y desafían tales violaciones riesgo de ser sometidos de manera rutinaria a la violencia, el acoso y la intimidación."

Informe del Secretario General Ban Ki-moon a la Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres, 9-20 de marzo de 2015

Al igual que con los demás procesos de 2015, hubo un gran esfuerzo para establecer vínculos entre estos acuerdos y temas generales tales como la igualdad de género. Además, como los documentos finales de Sendai y de Addis Abeba, Beijing + 20 dio lugar a una declaración política cuya intención, en última instancia, sólo puede ser materializada a través de la aplicación interna a nivel nacional y la asociación a nivel regional y global.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó la *Transfomar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la adopción de la agenda post-2015. El "*Plan de acción para la paz, el planeta y la prosperidad*", de 35 páginas, fue acordado por 196 estados miembros de la ONU y comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 objetivos. Estos deben ser "*integrados e indivisibles y deben equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental*".

A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los objetivos de desarrollo sostenible son de aplicación universal. Al adoptar los ODS, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016, 196 líderes mundiales acordaron que éstos "*guiarán las decisiones que tomemos en los próximos 15 años*" en sus respectivos países. Al igual que otros compromisos asumidos ante la ONU, los ODS son una promesa política de los gobiernos, y la aplicación se deja a la discreción de la capacidad y de los gobiernos nacionales soberanos. Al adoptar los ODS los gobiernos declararon explícitamente que "*reafirmamos nuestro compromiso con el derecho internacional y hacemos hincapié en que la agenda debe ser implementada de una manera que sea consistente con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional.”*

Helen Clark: "2015 es una oportunidad generacional"

Helen Clark
Administradora del PNUE

"Cada vez que se discute una ley los legisladores pueden preguntar si **es consistente con los ODS, y presentar enmiendas si no lo es.** Las comisiones parlamentarias pueden asegurar de que sus **procedimientos de control al poder ejecutivo** faciliten la **rendición de cuentas** de los ministros y funcionarios sobre el avance nacional en materia de ODS. Y los legisladores, al **representar** a aquellos quienes los eligieron, pueden asegurar un flujo de **diálogo constante** con la sociedad civil sobre estos avances."

Discurso ante la 4.A Conferencia Mundial de Presidentes de Cámaras legislativas. 31 de agosto de 2015

Se anima a los gobiernos a establecer procesos nacionales para la implementación y la integración de los ODS en los mecanismos nacionales de planificación. El ODS también establece un proceso de revisión estructurada a través del foro político de alto nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que se reúne cada cuatro años y cuya primera revisión de los ODS está prevista para 2019. También se fija la expectativa de que los gobiernos lleven a cabo "*revisiones regulares e inclusivas*" para medir el progreso en los niveles nacional y subnacional, utilizando un sistema de indicadores nacionales y sistemas de recolección de datos. A nivel mundial, el Grupo Interinstitucional y el Grupo de Expertos sobre indicadores de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas se ha encargado de desarrollar un marco indicador global para monitorear el progreso hacia las metas; las sub-metas dentro de cada objetivo también se utilizarán para medir las áreas exactas de progreso.

ACUERDO DE PARÍS DE CAMBIO CLIMÁTICO

De entre todos los acuerdos de 2015, aquel cuya naturaleza y forma legal fue sujeto de más escrutinio y especulación fue el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Negociado bajo los auspicios de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París se remonta a una decisión de la COP de la CMNUCC de Durban en diciembre de 2011. En ella se estableció un órgano subsidiario con el nombre de Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP por sus siglas en inglés) con el mandato de "desarrollar un protocolo, otro instrumento legal o un documento final de acuerdo con valor legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes, que deberá ser completado a más tardar en 2015 con vistas a su

aprobación en la sesión vigesimoprimera de la Conferencia de las Partes (COP) y a su entrada en vigor y aplicación a partir de 2020."

El acuerdo sellado el 12 de diciembre de 2015 acabó siendo un resultado acordado con valor legal en virtud de la Convención, de aplicación a nivel nacional por cada Estado miembro. El principal medio de aplicación del Acuerdo de París es a través de los compromisos nacionales - las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDCs por sus siglas en inglés) - remitidos a la Convención Marco por más de 190 gobiernos de las Partes de la Convención. [8]

Éstas constituyen planes de acción nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático, que pretenden limitar de manera colectiva el aumento de las emisiones globales en línea con la referencia de la Declaración de París que precisa "*muy por debajo de 2 grados centígrados*" respecto de los niveles pre-industriales. La inclusión del Acuerdo de una nueva referencia más estricta para proseguir los esfuerzos para limitar el aumento global de la temperatura a 1,5 grados centígrados por encima de los niveles pre-industriales podría poner al mundo en una trayectoria hacia las emisiones netas cero a finales de siglo.

La referencia al límite de los 1,5 grados centígrados fue una victoria inesperada pero crucial para los países más vulnerables que se remonta a 2009, cuando fue adoptado por el bloque de los países menos adelantados (PMA) que comprende los 48 países más pobres del mundo.

Además, del objetivo a largo plazo del Acuerdo de París también incluye un mecanismo "de apriete de tuercas" y revisión cada cinco años para asegurar que el impulso se mantiene y no hay retrocesos en los compromisos financieros relacionados con el objetivo de temperatura, como la totémica promesa de 100 mil millones anuales para el año 2020 en financiación para la adaptación de los países en desarrollo.

Entonces, ¿cómo entra en vigor en el Acuerdo de París? Según el artículo 21, párrafo 1 del Acuerdo, éste entrará en vigor cuando al menos 55 Partes de la Convención, representando al menos el 55 por ciento del total de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, lo hayan ratificado. De hecho, el Acuerdo pueda entrar en vigor este mismo año, si se cumplen las condiciones descritas.

[8] Desde un punto de vista técnico, aunque los INDCs pueden ser considerados como NDCs a efectos del Acuerdo de París, las Partes tienen la opción de remitir un nuevo NDC una vez que ratifiquen el Acuerdo de París (ver clarificación en el sitio web de la CMNUCC: http://unfccc.int/focus/ndc_registry/items/9433.php).

Contrariamente a lo que algunos creen, el mundo no tiene que esperar hasta 2020 para que el Acuerdo entre en vigor. De hecho las Partes firmantes pueden comenzar a poner en práctica sus contribuciones determinadas a nivel nacional, incluso antes de la ratificación formal por parte de las medidas adoptadas de forma voluntaria.

Algunos países en desarrollo han desglosado sus INDCs en acciones que pueden llevarse a cabo en el país sin la ayuda internacional y en acciones más ambiciosas si reciben apoyo exterior. Algunos países, como México, así como la Unión Europea, ya se están embarcando en la implementación de sus INDCs sin tener esperar hasta el año 2020.

El Acuerdo de París representa un nuevo régimen climático internacional, universal y ambicioso. Como un "acuerdo marco", los detalles aún deben ser resueltos en las próximas sesiones de la CMNUCC. De acuerdo con el análisis inicial del Acuerdo de París por la Legal Response Initiative ("*Iniciativa sobre la Respuesta Legal*"), muchas cuestiones fundamentales siguen redactadas "... en términos muy generales, sin definir los derechos y obligaciones específicos". Por ejemplo, "grandes partes del acuerdo están redactadas como decisiones de la COP (por ejemplo el uso del término "reconocer"), en lugar de como un tratado internacional"[9]. Es evidente que habrá mucho trabajo tanto para abogados como para legisladores nacionales a la hora de interpretar el Acuerdo de París y su traducción en decisiones y acciones sustantivas.

[9] Fuente: Legal Response Initiative http://legalresponseinitiative.org/preliminary-legal-assessment-of-the- paris-agreement/

CAPÍTULO 3 Interconexión entre los resultados de las Cumbres de 2015

A pesar de la naturaleza accidental de la confluencia de las cumbres de 2015, su convergencia brindó una oportunidad para un trabajo de armonización sin precedentes en el seno del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La Conferencia de Sendai sobre la reducción del riesgo de desastres de marzo inauguró el año, y su documento final, el Marco de Sendai, hizo una referencia explícita a la necesidad de garantizar la convergencia con las otras Cumbres caves programadas a lo largo de 2015:

"Las negociaciones intergubernamentales sobre la agenda de desarrollo post 2015, la financiación para el desarrollo, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres proporcionan a la comunidad internacional una oportunidad única para mejorar la coherencia entre las políticas, las instituciones, los objetivos, los indicadores y los sistemas de medición de la implementación, respetando al mismo tiempo los respectivos mandatos. Garantizar conexiones creíbles, según cada caso, entre estos procesos contribuirá a aumentar la resiliencia y la consecución del objetivo global de la erradicación de la pobreza."

En su discurso de apertura en la conferencia de Sendai, Laurent Fabius, el ministro de Asuntos Exteriores francés y presidente de la COP21, trazó un vínculo directo entre Sendai y París como las principales cumbres de apertura y cierre de 2015, dibujando un arco entre los temas comunes de riesgo de desastres y riesgo climático.

Por qué importa la coherencia…

"La Conferencia de Sendai de hoy y la Conferencia de París en diciembre deliberarán sobre dos temas aparentemente separados: ***de la reducción del riesgo de desastres por un lado, y de la lucha contra el cambio climático por el otro.*** *Sin embargo estos dos temas están inseparablemente relacionados.* ***A día de hoy se estima que más del 70% de los desastres naturales tienen conexión con el cambio climático, el doble de hace 20 años,*** *y esta cifrá crecerá en el futuro."*

Sendai WCDRR – marzo de 2015

Laurent Fabius
Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Presidente de la COP21

Para no quedarse al margen de un proceso global de monitoreo y revisión basado en ciencia y datos, el Marco de Sendai también hizo un llamado a la coordinación consciente en este sentido, solicitando a la Asamblea General de la ONU que incluya una revisión de *"… avances en la implementación del Marco de Sendai para*

la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 como parte de su seguimiento integrado y coordinado de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, alineado con el Consejo Económico y Social, el Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible, y los ciclos generales cuatrieniales de revisión de las políticas..."

Pegada a los talones de Sendai, la Agenda de Acción de Addis Abeba reafirmó: "*Desarrollaremos e implementaremos una gestión del riesgo de desastres holística a todos los niveles en línea con el Marco de Sendai*" y declaró que "*Reconocemos que la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático*[10] *y su Conferencia de las Partes son el foro internacional intergubernamental básico para negociar la respuesta global al cambio climático*." La AAAA también está repleta de referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la necesidad de integrar y generalizar las cuestiones de género a todos los niveles.

Hubo similares referencias cruzadas a los riesgos de desastres, el cambio climático, las finanzas, el género y los ODS en todos los documentos finales de las Cumbres y los procesos que tuvieron lugar en 2015. Por ejemplo, el proceso de revisión de Beijing + 20 pone de relieve tanto el impacto proporcional de los desastres naturales y el cambio climático en las mujeres, así como su papel fundamental en la construcción de resiliencia y el liderazgo en estos temas.

Fig. 2: ¿Dónde están las mujeres?

El Índice de Medio Ambiente y Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) comparó el porcentaje de delegadas registrada por los gobiernos de las últimas reuniones de la Conferencia de las Partes de cada una de las convenciones de Río, para los cuales se dispone de datos, con un encuentro correspondiente a cabo entre cuatro y seis años antes. La representación de las mujeres entre las diversas delegaciones, para la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el 29 por ciento en 2008 y 33 por ciento en 2012; para el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el 33 por ciento en 2006 y 36 por ciento en 2012; y por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, el 25 por ciento en 2005 y un 21 por ciento en 2011. A pesar de las mejoras en algunos casos, la paridad de género está lejos de ser una realidad en estas delegaciones gubernamentales.

Fuente: Informe del Secretario General Ban Ki-moon a la Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres, marzo de 2015, pár. 319.

Como el documento amplio "ómnibus" que es, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015 hizo referencia meticulosamente a estos temas y procesos. Sin embargo, al igual que los otros documentos finales, fue perspicaz al no prejuzgar el resultado de las negociaciones sobre el clima de París, a pesar de que incluye varios guiños hacia las negociaciones de la CMNUCC en COP16: "*Reconocemos que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro internacional intergubernamental de negociación de la respuesta global al cambio climático. ... De cara a la vigesimoprimera reunión de la Conferencia de las Partes en París, destacamos el compromiso de todos los*

[10] Naciones Unidas, *Serie Tratados*, vol. 1771, No. 30822. UNFCCC/CP/*2014*/10/Add.1.

Estados a trabajar para un acuerdo climático ambicioso y universal ".

El Acuerdo de París negociado el 12 de diciembre de 2015, poniendo el broche de oro a un año trascendental para las cumbres mundiales, es capaz de señalar las principales cumbres de 2015 y hacer referencia a ellas sin ambages en su frontispicio. La primera página del Acuerdo de París contiene el siguiente párrafo:

"Acogiendo con satisfacción la aprobación de la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", en particular su objetivo 13, así como la aprobación de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la aprobación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres"

Dado que el proceso de revisión de Beijing + 20 no produjo un documento formal negociado, no se hace referencia al mismo en el Acuerdo de París, pero la necesidad de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se pone de relieve en todo el texto.

Un examen de estos cuatro procesos intergubernamentales clave y sus resultados muestra múltiples puntos de intersección y de referencias cruzadas, con una clara intención de promover una respuesta integrada a la aplicación de estos acuerdos intergubernamentales.

CAPÍTULO 4 Convergencia y coherencia entre los documentos finales de las Cumbres de 2015

2015 se destaca como un año decisivo debido a una alineación sin precedentes de cumbres clave e interconectadas sobre el desarrollo humano, el clima y el medio ambiente en un mismo año. Por su cuenta, cada uno de los diferentes procesos de las respectivas cumbres atraen a diferentes grupos y comunidades profesionales.

Los ministros de Finanzas asisten a las conferencias de financiación para el desarrollo, los ministros de Cooperación al Desarrollo a las conferencias relacionadas con los ODM, los de Medio Ambiente y los de Energía a las conferencias sobre cambio climático, y así sucesivamente. Los silos disciplinarios y profesionales mantienen a estas comunidades separadas y obstaculizan la emergencia de enfoques y marcos de implementación.

2015 fue diferente debido a la oportunidad que ofrecían la agenda de desarrollo post-2015 y la COP21 para definir una agenda de desarrollo humano verdaderamente sostenible. Esta oportunidad fue aprovechada por los líderes del sistema de la ONU, que crearon una nueva narrativa en torno a 2015 como una "oportunidad generacional" para establecer una agenda global para el desarrollo humano sostenible. Los liderazgos del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon y de Helen Clark, Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, fueron particularmente importantes en la creación de la percepción de un "momento 2015".

Tres cosas destacaron en las cumbres de 2015, que hicieron que la búsqueda de vínculos entre ellas, y la defensa de la agenda de coherencia, fuera algo más que un ejercicio de "envasado de conferencias" cínico o un esfuerzo para compartir el riesgo de fracaso.

En primer lugar, había conexiones reales y evidentes entre los temas de las cuatro conferencias. El cambio climático agrava el riesgo de desastres naturales, siendo que el 90% de los desastres en la última década tienen relación con los efectos del clima.

La inversión en la gestión del riesgo causado por el cambio climático era, por tanto, una inversión en la reducción del riesgo de desastres. Sin una acción fuerte sobre cambio climático, los avances en materia de desarrollo de todo el mundo seguirán siendo socavados, especialmente en los países vulnerables que enfrentan fenómenos meteorológicos extremos recursivos, como los pequeños Estados

insulares en desarrollo y los países menos desarrollados.

La igualdad de género es un factor esencial para el éxito de los ODS. Las mujeres constituyen la mayoría de la población pobre en todo el mundo. Sin elevar la condición de la mujer y el empoderamiento de las niñas no hay posibilidad de cumplir los ODS. Este hecho fue subrayado recientemente por David Nabarro, Asesor Especial de la ONU sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que señaló: "*Tenemos un plan para el futuro... en cuyo centro se hallan las niñas y las mujeres*."[11]

Las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDCs) serán un elemento esencial del cumplimiento de la Meta 13 de los ODS. La movilización de flujos financieros de recursos existentes y nuevos - públicos, privados y filantrópicos - para apoyar la acción sobre el clima, el medio ambiente, el género y el desarrollo es fundamental para la implementación de todos estas agendas. Estos y muchos otros enlaces de interdependencia entre las agendas de 2015 hicieron de las referencias cruzada un punto de partida esencial para el objetivo de la construcción de la eficiencia y la coherencia en todas las agendas.

En segundo lugar, a diferencia del pasado, tanto los documentos finales de la Cumbre de los ODS y de la Cumbre de cambio climático son universales - sus documentos finales no están destinados a un grupo de países, sino que son de aplicación universal y establecen una nueva trayectoria colectiva. Esto supone un cambio radical en el enfoque y la propiedad de los esfuerzos intergubernamentales anteriores. De ahí la referencia a la mucho más amplia Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Los ODM se dirigieron a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo definidos como tales dentro del sistema de la ONU. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sólo era aplicable a los países industrializados (Anexo 1), mientras que el Acuerdo de París de la COP21 es un acuerdo universal aplicable a los 196 Estados miembros. A través de los INDCs del Acuerdo de París ahora hay más propiedad nacional de los programas de acción climática domésticos que en cualquier momento en el pasado.

En tercer lugar, las cumbres de 2015 fueron testigas de la participación en estos procesos de una gama extraordinaria de actores no estatales y otras partes interesadas. El mundo de los negocios, la industria, las finanzas, los alcaldes, las ciudades y regiones participaron como nunca antes en este tipo de procesos. De

[11] Discurso de David Nabarro en la conferencia *Women Deliver* de la UN Foundation en Copenhague, 16 de mayo de 2016. Citado en: http://unfoundationblog.org/8-key-themes-from-women-deliver-socialgood/

hecho, como la Agenda del Acuerdo de París para las Soluciones demostró, su participación, junto con la de la sociedad civil y la de otros actores más tradicionales en estos procesos, acabó cambiando las reglas del juego. En su llamado a los gobiernos en Sendai, en marzo de 2015, Margareta Wahlstrom, ex jefa de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, señaló que "prevenir y reducir los riesgos de desastre es la responsabilidad primaria de los Estados", pero hizo hincapié en la necesidad de "la participación de la sociedad en su conjunto y el compromiso de todas las instituciones del Estado" para abordar con eficacia los riesgos de desastre.

Sin una confluencia amplia de partes interesadas motivadas y capacitadas, los significativos retos de dar respuesta a los desafíos climáticos y de desarrollo sostenible no serían realizables. Este reconocimiento está incrustado en los acuerdos de 2015 y presagia una manera muy diferente de trabajar y de acercarse a la ejecución y el cumplimiento con el fin de mejorar los resultados.

CAPÍTULO 5 Relevancia para los Legisladores

En su Cumbre de Legisladores de diciembre de 2014 en Lima, los miembros de GLOBE International adoptaron promover un enfoque único de "Coherencia y Convergencia" hacia las cumbres intergubernamentales de 2015. La razón era obvia: la naturaleza trascendental y decisiva para la definición de agendas de las cumbres llamaba a adoptar un enfoque coherente para hacer frente a ellos y convergencia en su aplicación. Este enfoque ha guiado ya la participación de GLOBE International en estos procesos, pero aún es nuevo y representa una marcada ruptura con el estilo de siempre.

El enfoque tradicional de silo aplicado a las cumbres internacional ha consistido en ver cada proceso por separado, cada uno con su propia comunidad especialista de los políticos, negociadores, ONG y defensores - su propio espacio operativo. El riesgo llega cuando el espacio de operación se convierte en una burbuja auto-referencial, impermeable a otros procesos o tendencias pertinentes.

Sería una exageración sugerir que el 2015 pinchó la burbuja y forzó la integración, pero - como indica el último capítulo - ahora hay un mayor reconocimiento formal de los vínculos y un verdadero esfuerzo para integrar estas agendas que se refuerzan mutuamente.

¿Cuál es el rol de los legisladores?

7 de marzo de 2014: la Asamblea General de la ONU publicó el informe de resumen de la audición parlamentaria de 2013 titulada *'Repensar el desarrollo sostenible: en busca de una agenda transformativa en 2015.'*

El informe concluye que:

"Los parlamentarios deberían: ***presionar en pos del cumplimiento*** *de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS);* ***participar activamente en dar forma*** *a la agenda de desarrollo post-2015 así como en el* ***diseño de de estrategias nacionales*** *para el desarrollo sostenible y* ***la alineación de los presupuestos nacionales; generar apoyo público*** *en torno a los objetivos nacionales de desarrollo; y explotar la* ***agenda post-2015*** *como oportunidad para reforzar su participación en la ONU.*

Las lecciones están ya ahí también para los legisladores que deseen tomarlas, ya que no son inmunes al pensamiento y las formas de trabajo en silos a nivel profesional y disciplinario. No hay duda de que en 2015 los acuerdos sobre los riesgos de desastres, las finanzas, el género, los objetivos de desarrollo sostenible y el clima son relevantes para los legisladores. Tomados individualmente, establecen claramente la intención de los gobiernos de lograr un determinado conjunto de objetivos a través de un proceso de creación de consenso internacional.

Pero la intención del poder ejecutivo puede verse severamente limitada sin la participación parlamentaria. La implementación de los acuerdos de 2015 requerirá medidas legislativas, no sólo ejecutivas, que establezcan marcos nacionales de leyes y políticas, con el apoyo de recursos financieros suficientes y de la ciudadanía.

Sin la participación parlamentaria no puede haber una aplicación efectiva a largo plazo. Esto es tanto más cierto para los acuerdos de 2015, dado su nivel de ambición y sus objetivos y vínculos múltiples y transversales. El gráfico anterior subraya citas del informe de la Asamblea General de la ONU de 2014 que ilustran bien esta convicción.

Como se señaló anteriormente, 2015 representa un cambio radical en la gobernanza mundial con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático, ambos de aplicación universal. A diferencia del pasado, cada gobierno se ha comprometido a adoptar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas, así como la meta de los 2°C-1,5°C relativa al objetivo de reducción de emisiones a largo plazo del Acuerdo de París y sus

Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs) que ayudarán a contribuir a los ODS.

Legisladores en acción …

Rt. Hon Daniel F. Kidega
Presidente de la Asamblea Legislativa de África Oriental (*East African Legislative Assembly*)

"Una de las razones por las que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no fueron enteramente logrados fue la **ineficiencia de la acción parlamentaria**. …

Puedo asegurarles que **los ODS correrán la misma suerte si los Parlamentos no implementan sus propios planes de acción** para asegurarse de que las leyes relevantes empujen a actuar al Ejecutivo."

"Por nuestra parte, a nivel regional, nos comprometemos a **exigir la rendición de cuentas** a nuestros Estados Miembros también. Nos comprometemos a **fortalecer nuestro rol** de control. Por ejemplo, en lo tocante a legislación, examinaremos el nivel de aplicación de leyes en el área de los ODS por parte de los Estados Miembros, de esfuerzos de **sensibilización y las decisiones presupuestarias para la aplicación eficaz de las leyes.**"

El reto para los legisladores, así como para otros actores, es ver de manera conjunta los cuatro marcos de 2015 y buscar sinergias que permitan una implementación más rápida y eficiente. Aprovechar estas sinergias ayudará a lograr beneficios comunes tanto para el desarrollo humano como el medio ambiente, sobre todo si se tienen en cuenta las consideraciones presupuestarias. Una solución gracias a la cual todos salgan ganando en tiempos de austeridad y de incertidumbre financiera para las economías pobres en recursos.

Del mismo modo que el desarrollo sostenible requiere un enfoque global del conjunto del gobierno para lograr resultados, el reto para los legisladores es abandonar los silos temáticos y encontrar sinergias entre las agendas legislativas y políticas. Esto requerirá el desarrollo de nuevas habilidades y la voluntad de trabajar en equipos multidisciplinares con bases de conocimientos complementarios. Es un reto de enormes proporciones, pero necesario en una época de desafíos complejos e interrelacionados - incluso para la gobernanza tal como la conocemos.

Por ejemplo, lograr integrar el riesgo de desastres y los temas de género dentro de la labor de los comités parlamentarios sobre el cambio climático, como ya se está haciendo en las Filipinas. O la conexión de las agendas nacionales de adaptación al clima y de salud pública, como ya se está haciendo en el Reino Unido. O la participación de empresas locales en la implementación de los ODS a nivel de distrito electoral. O la movilización de las comunidades de migrantes o de la diáspora para apoyar los esfuerzos rurales en energía renovable. La lista es

interminable y ofrece oportunidades para nuevas conversaciones, nuevas alianzas y acción local capaz de traducir lo mundial a lo local.

CAPÍTULO 6 Cómo aportar coherencia al mundo de las cumbres internacionales

Para los 50.000 legisladores del planeta cuyos mandatos electorales provienen de la población local, la prueba definitiva es si los acuerdos de 2015 funcionan para la población local. Aunque muchos reivindican que hablan en nombre de la población local, son los representantes elegidos - legisladores y parlamentarios – quienes están obligados a hablar en nombre de la población local, y actuar a favor sus intereses.

Es importante destacar que el deber de los legisladores no es sólo aprobar leyes y presupuestos y ejercer control sobre los gobiernos, sino fundamentalmente asegurarse de que los gobiernos rindan cuentas por los compromisos asumidos - entre ellos, los asumidos en foros internacionales tale como Sendai, Addis Abeba, Nueva York y París en 2015.

Por ejemplo, en el contexto del cambio climático, GLOBE International ha defendido que los parlamentos son los lugares más adecuados para ejercer MRV (monitoreo, reporte y verificación) del clima y los acuerdos conexos.

Sin embargo, irónicamente, la comunidad parlamentaria es una de las menos visibles y menos adecuadamente representadas en negociaciones intergubernamentales tales como las de 2015.

El sistema único y estadocéntrico de las Naciones Unidas reconoce a la rama ejecutiva del gobierno, pero no a los legisladores ni al poder judicial. Como se señaló en el Capítulo 1, los legisladores no son mencionados entre los Grupos Principales de las Naciones Unidas y son relegados al estatus de ONG para ser admitidos como observadores en las negociaciones de la ONU. Pocos legisladores suelen formar parte de las delegaciones nacionales, y los que asisten suelen hacerlo como miembros de delegaciones de ONGs. Es posible alzar la voz en favor de una reforma, y debe hacerse.

Tradicionalmente este sesgo ejecutivo del sistema internacional ha significado que el papel de los parlamentos nacionales ha sido mal entendido, si no totalmente ignorado, en las negociaciones intergubernamentales de las Naciones Unidas. En los últimos años, sin embargo, a medida que el foco de atención se ha

ido abriendo para incluir a actores no estatales, los legisladores han comenzado a "entrar en la sala".

Ahora se hace referencia a organismos como la Unión Interparlamentaria (UIP) en los acuerdos intergubernamentales, p. ej. en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, y muchas agencias de la ONU y organismos multilaterales como la OCDE buscan activamente la participación parlamentaria. Las redes de liderazgo especializadas como GLOBE International proporcionan una oportunidad para la participación legislativa de todos los partidos en procesos globales, como es el caso de GLOBE en temas de cambio climático.

Tal y como el trabajo de seguimiento de los avances de la legislación climática de GLOBE ha mostrado, esta es un área donde los parlamentarios han dado forma manifiestamente a la agenda, mediante el desarrollo de legislación nacional sobre cambio climático. En el momento de la conferencia sobre el clima de Kyoto en 1997, sólo había 54 leyes sobre clima y energía en todo el mundo. En diciembre de 2014 este número había subido a 804, en gran parte como resultado de los esfuerzos legislativos nacionales.[12]

Sin embargo la coherencia no ha sido el punto fuerte de estos avances de participación, y las comunidades legislativas también han trabajado en silos a nivel internacional. Los acuerdos de 2015 y la Agenda 2030 ofrecen una oportunidad sin precedentes - de hecho una invitación - para la participación proactiva, coherente y convergente de los legisladores regionales, nacionales y sub-nacionales para ayudar a cumplir estos ambiciosos objetivos.

Decidir por dónde empezar puede ser desalentador, pero el primer paso obvio es obtener más información acerca de los acuerdos de 2015 y lo que significan en el contexto doméstico. Los legisladores disfrutan de la prerrogativa de poder preguntar al ejecutivo sobre las implicaciones de estos acuerdos para sus constituyentes, y generar un debate nacional positivo que puede ayudar a la implementación efectiva poco a poco.

Afortunadamente en cada contexto nacional hay recursos disponibles, a través del gobierno y las agencias multilaterales, incluidas las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, las ONGs, las universidades y otros organismos, para obtener información y ayudar en este proceso de deliberación.

[12] The Global Climate Legislation Study 2015 http://globelegislators.org/publications/legislation/climate-2015

10 Cosas Importantes que los Legisladores Pueden Hacer para Dar Impulso a la Implementación de los Acuerdos de 2015

Proponemos una guía en 10 pasos sobre acciones que los legisladores pueden llevar a cabo para aterrizar los acuerdos de 2015 en el contexto local y avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

1	Aprender sobre los acuerdos de Sendai, Addis Abeba, Nueva York y París y el proceso de Beijing + 20. En muchos países habrá departamentos gubernamentales responsables de cada proceso y una serie de expertos no gubernamentales a los que recurrir. También puede que haya comisiones parlamentarias dando seguimiento a procesos específicos. Las oficinas nacionales competentes de la ONU también serán un recurso importante.
2	Identificar y dialogar con las instituciones gubernamentales clave responsables de la aplicación.
3	Solicitar a los ministros pertinentes o altos funcionarios del gobierno que reporten ante su comité o grupo transpartido sobre las acciones de seguimiento post 2015, el calendario de trabajo y las estructuras de rendición de cuentas.
4	Pedir una respuesta interdepartamental sobre la forma en que las acciones post 2015 las acciones están siendo implementadas (incluida la financiación) y si se está aplicando un enfoque de global como gobierno. Si este no es el caso, considere reclamar que se haga así.
5	Ratificar el Acuerdo de París para hacer posible que entre en vigor.
6	Convocar una audición pública sobre la Agenda 2030 y los compromisos post-2015 – preferiblemente en cooperación con otras comisiones parlamentarias relevantes – para elevar el grado de concienciación pública y de participación, y para integrar los resultados de 2015 en la planeación nacional, de manera que las decisiones presupuestarias sirvan como herramienta de MRV (monitoreo, reporte y verificación).
7	Examinar cada acuerdo para identificar el grado de alineación con los marcos legales nacionales existentes y las lagunas que requieren medidas legislativas, normativas o de ejecución. Por ejemplo, la Contribución de Determinación Nacional (NDC) bajo el Acuerdo de París.
8	Sobre esta base, desarrollar una Estrategia Nacional y Plan de Acción para la implementación coherente de los acuerdos de 2015 consistente con el proceso de planeación nacional. Tradúzcase esto en un Plan de Acción Parlamentario, con una estructura definida de comisiones, para pedir la rendición de cuentas del gobierno sobre el cumplimiento de la Agenda 2030, con mecanismos de revisión y reporte incluidos.

9	Solicitar a la Secretaría de Hacienda una estimación de las necesidades presupuestarias para implementar cada uno de los acuerdos a nivel nacional (maximizando las sinergias entre los mismos) y la financiación de obligaciones internacionales, para asegurar que el planeamiento fiscal tome en consideración los gastos requeridos para una implementación efectiva. Sométase este objetivo a escrutinio estructurado por parte de la comisión o comisiones parlamentarias mencionadas.
10	Develop a multi-stakeholder platform engaging leaders from civil society, business, cities, local government, academia and others to keep public focus on implementation of Agenda 2030 and hold government to account.

En este informe se ha defendido la necesidad de que los legisladores asuman un papel más importante para garantizar que los resultados de todas las cumbres de 2015 se implementen a nivel nacional de una manera integrada y sinérgica garantizando la coherencia y el impacto.

Una de las tres convenciones de Río, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) proporciona un modelo digno de la consideración de los legisladores. Los principales instrumentos de la CDB para la implementación nacional son las estrategias y los planes de acción (EPANB). En virtud del artículo 6 de la Convención se requiere que todas las Partes:

"*Preparen una estrategia nacional sobre diversidad biológica (o un instrumento equivalente) y se aseguren de que esta estrategia se integre en la planificación y las actividades de todos los sectores cuyas actividades pueden tener un impacto (positivo y negativo) sobre la biodiversidad*."

La tasa de cumplimiento de este requisito es alta. De acuerdo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hasta la fecha un total de 185 de las 196 (94%) Partes han desarrollado EPANBs de acuerdo con el artículo 6.[13]

Del dicho al hecho – Los Parlamentarios de GLOBE en Acción

Sea cual sea el modelo seguido, el mensaje fundamental de la importancia de concientizar para lograr una participación parlamentaria reforzada de cara a asegurar la coherencia de los trabajos de planeamiento e implementación de los acuerdos de 2015 está ganando terreno. Esto se está haciendo visible a lo largo y a lo ancho de la membresía de GLOBE International.[14] Los esfuerzos que van emergiendo de legisladores en África, Asia, Europa y América Latina están demostrando la conexión entre el enfoque de Coherencia y Convergencia y los procesos nacionales de planeamiento. Los siguientes perfiles ilustran esta tendencia.

En Nigeria, por ejemplo, el senador Abubakar Bukola Saraki, Presidente del Senado de Nigeria y Presidente de GLOBE de Nigeria, declaró recientemente: "*... la histórica serie de acuerdos internacionales interdependientes sellados en 2015*

[13] Fuente: https://www.cbd.int/nbsap/

[14] Por ejemplo de la Vicepresidenta de GLOBE International, la Diputada Stella Bianchi en el Parlamento italiano: https://stellabianchi.it/2016/05/27/clima-la-sfida-del-g7/
https://blogstellabianchi.files.wordpress.com/2016/05/0001.jpg

sobre la reducción del riesgo de desastres, la financiación para el desarrollo y el clima cambio, el histórico Acuerdo de París, ponen de relieve la necesidad de una estrategia de aplicación coherente integral nacional que sea promovida y protegida por una legislación que brinde la voluntad política crítica necesaria para el progreso en Nigeria."[15] Asimismo señaló que "*La Asamblea Nacional, de la cual soy el líder, está en una encrucijada fundamental para anclar la consecución de estos nuevos ODS y de los compromisos relativos a la reducción del riesgo de desastres, la financiación del desarrollo y el cambio climático con un nivel de colaboración y voluntad política definitoria que, sin duda, podrían dirigir a Nigeria hacia el bien de todos. Me parece necesario que se les dé prioridad de acuerdo a objetivos realistas y que se desarrollen indicadores para medir nuestro desempeño, según vayamos avanzando."*[16]

En Senegal, el Diputado Cheikhou Oumar Sy, coordinador nacional de GLOBE, está promoviendo esfuerzos para conectar los resultados de las cumbres internacionales de 2015 con el plan de desarrollo nacional de Senegal (PSE). Ha hecho un llamado a una nueva evaluación del PSE a la luz de los acuerdos de Sendai y en París con un enfoque particular en el tratamiento del riesgo de desastres y la capacidad de recuperación de este país de África Occidental[17]. Del mismo modo, el presidente de GLOBE Colombia, el senador Fernando Duque ha

[15] http://senatepresident.gov.ng/building-an-integrated-approach-to-the-implementation-of-the-sdgs-and-the-paris-agreement-with-the-nigerians/
[16] Op Cit
[17] Fuente: http://www.setal.net/Reevaluer-le-PSE-pour-une-meilleure-prise-en-charge-du-plan-d-action-de-SNEDAI-et-veiller-a-la-mise-en-oeuvre-des_a47120.html

hecho hincapié en la necesidad de garantizar que el proyecto de ley de cambio climático que ha introducido en el Parlamento tome en consideración los objetivos comunes de las cumbres de 2015, y avanzar más en el proceso de planificación integrada gubernamental por el cual el país ha llegado a ser bien conocido.[18]

En Filipinas, la Senadora Loren Legarda, presidenta de las comisiones senatoriales de Finanzas, Cambio Climático y Comunidades Culturales, escribió en un importante periódico nacional recientemente (véase la fig. 4) sobre su ambición de asegurar no sólo que los nobles ideales de los 2015 acuerdos sean anclados mediante medidas legislativas nacionales y locales y el Plan Nacional de Desarrollo del país, sino que también sean financiado adecuadamente para "*traducir los principios consagrados en estos instrumentos en acción*."

La Senadora Legarda habla por muchos, sin duda, cuando afirma "*La coherencia de todas estas cumbres y de sus documentos finales, y muy especialmente los marcos que éstos establecen, es necesaria si éstos han de guiar la legislación nacional y local. No se trata de quién es más importante que quién. Ningún organismo internacional es más importante que el resto… Puede que seamos vulnerables, pero no somos incapaces de tomar acción de manera colectiva. Ahora es el momento de trabajar juntos... para la gestión de riesgos conjunta como una comunidad global.*"

Como los ejemplos muestran, los legisladores están aprovechando la agenda de acción brindada por las cumbres históricas de 2015 por todo el mundo. Los parlamentos tienen un papel crítico en la traducción de los marcos multilaterales a legislación nacional significativa que sea de relevancia local, goce de la confianza del público y pueda ser implementada.

Mientras que la implementación debe ser una tarea colectiva con la participación de todas las partes interesadas, el deber de los parlamentos es asegurar la responsabilidad democrática y la supervisión. Por tanto, éstos deben estar incardinados en la función de monitoreo, reporte y verificación (MRV) que exige esta nueva generación épica de acuerdos internacionales.

La participación activa e informada de los legisladores será un factor crucial para su éxito, y los parlamentos de todo el mundo deben hacer frente a este reto histórico.

[18] Fuente: http://www.senado.gov.co/historia/item/24393-tras-el-acuerdo-de-paris-la-integracion

Fig. 3: "Coherencia y Convergencia: La clave para gestionar riesgos y lograr el desarrollo sostenible"

Senadora Loren Legarda

The Philippine Star – 31 de mayo de 2016

Los dos temas dominantes que guiaron el trabajo multilateral en 2015 fueron el desarroll
gestión de los riesgos como comunidad global.

... Hubo cuatro acuerdos marco como resultado de cuatro procesos multilaterales sep
Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (Sendai, marzo); la Agenda de Acción
la Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, julio); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Nueva York, septiembre); y el Acuerdo de París sobre el cambio climático (París, diciembre).

Todos estos acuerdos tienen un solo objetivo primordial - el de lograr un desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente para todos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece 17 objetivos de desarrollo sostenible, incluyendo la acción climática... Abordar el cambio climático y su nexo con el desarrollo sostenible requiere un firme control sobre las cuestiones financieras y de resiliencia. El establecimiento de una Agenda de desarrollo es sólo una parte de la historia. Hacer efectiva la Agenda en acción, de una manera que cree una comunidad mundial más resistente, es la parte más importante. Si no se abordan de manera realista los problemas de realidades climáticas de hoy en día y sus riesgos, así como la financiación, los nobles objetivos que hemos acordado sobre el papel seguirá siendo sólo eso - objetivos!

El calentamiento global ya ha superado el nivel de 1°C y sus impactos han sido masivos... Evidentemente, el desarrollo sostenible ya no puede ser discutido sin dar una igual consideración a los riesgos de desastre... A través de estos acuerdos hay puntos de convergencia sobre una serie de cuestiones, pero el test real del valor de estos acuerdos vendrá determinado la forma de implementación en nivel estatal y de la comunidad.

A nivel nacional y local se necesitan medidas legislativas para traducir en acciones los principios consagrados en estos instrumentos. En las Filipinas tenemos un Plan Nacional de Desarrollo que abarca diferentes sectores y que sirve como guía posterior a la elaboración y ejecución de los programas. La visión a largo plazo es de vital importancia ya que trazar un curso de acción para hacer frente a los problemas de hoy y crear un futuro resiliente y progresivo... El objetivo no debería ser diferente en el plano multilateral. Nos inspiramos en el objetivo de lograr un desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente tal como ha sido acordado en el ámbito internacional. Esto debe traducirse a la práctica mediante legislaciones vigentes, la gobernabilidad y la prestación de servicios a nivel nacional y local. La Ley de Educación, la Ley de Cambio Climático, la Ley de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres y la Ley del Fondo para la Supervivencia del Pueblo son los instrumentos nacionales que han servido para conectar nuestros compromisos internacionales con la aplicación práctica a nivel nacional y local.

Hemos sido partícipes de una colaboración productiva entre la Comisión del Senado sobre el Cambio Climático, que presido, y las Organización Global de Legisladores para el Equilibrio Ambiental (GLOBE International) para elevar el listón a la hora de formular políticas de clima y desarrollo sostenible y la promoción de los mismos en nuestro país a través de diversos foros y mesas redondas. Estos son pasos vitales para lograr la alineación de las políticas y de la legislación.

El enfoque de la "Coherencia y Convergencia" de GLOBE, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), hace un llamado para que los resultados de las Cumbres de 2015 se refuercen mutuamente y proporciona herramientas conceptuales y guías para los legisladores. No se requiere nada menos. Al hacerlo, podemos decir con confianza que sí, puede que seamos vulnerables, pero no somos incapaces de tomar acción de manera colectiva. Ahora es el momento de trabajar juntos para gestionar riesgos juntos como una comunidad global.