



Consejo Económico y Social

Distr. general
5 de abril de 1999
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Séptimo período de sesiones

19 a 30 de abril de 1999

Iniciativas y acuerdos de carácter voluntario

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes	1–5	2
II. Elementos principales de un examen de las iniciativas voluntarias	6–7	2
III. Propuesta de un manual de información sobre iniciativas y acuerdos voluntarios ..	8–10	4
IV. Análisis de medidas futuras	11–17	4
V. Conclusiones	18–21	5
VI. Recomendaciones	22–26	6

I. Antecedentes

1. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible hizo suyo el diálogo interactivo que tuvo lugar entre los gobiernos, la industria, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales en la serie de sesiones sobre la industria organizado durante su sexto período de sesiones celebrado en 1998¹. A la vez, la Comisión “tomó nota de la utilidad potencial de un examen de las iniciativas y acuerdos voluntarios para dar sustancia y orientación al diálogo” entre los gobiernos y los representantes de los distintos grupos interesados². Como primera medida, la Comisión invitó a los representantes de la industria, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales a “considerar las iniciativas y los acuerdos voluntarios para determinar los elementos que pudieran tenerse en cuenta en este examen”³. Además señaló que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas “podría prestar asistencia a este proceso” para facilitar el examen inicial de las iniciativas voluntarias por los representantes de la industria, los gremios y las organizaciones no gubernamentales para determinar los elementos que pudieran tenerse en cuenta en un posible examen. Se pidió a la Secretaría que pusiera en conocimiento de los gobiernos los resultados del examen inicial. La Comisión invitó al Departamento a examinar, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) “el modo en que las iniciativas y los acuerdos voluntarios podrían contribuir a la labor futura de la Comisión” y a informarle de los resultados de esta labor en su séptimo período de sesiones.

2. De conformidad con esos mandatos, se convocó a una reunión consultiva con participación amplia de interesados que habría de celebrarse en Toronto (Canadá) los días 10 a 12 de marzo de 1999 a fin de determinar los elementos principales de un examen de las iniciativas y acuerdos voluntarios.

3. La reunión de Toronto fue concebida y organizada como un proceso amplio por conducto de un comité directivo, convocado por la secretaria de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, compuesto por representantes de la industria, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y el PNUMA. El comité directivo decidió que sería necesario celebrar una reunión consultiva de mayor alcance en que participaron expertos con experiencia directa en iniciativas y acuerdos voluntarios a fin de determinar los elementos fundamentales de un examen de esos instrumentos. El Gobierno del Canadá ofreció ser el anfitrión de la reunión consultiva que se celebraría en Toronto. Los participantes

provenían de todos los principales grupos interesados, entre ellos representantes de gobiernos con experiencia e interés en iniciativas y acuerdos voluntarios.

4. El objetivo de la reunión fue examinar, sobre la base de las experiencias individuales de los participantes, las enseñanzas (positivas y negativas) extraídas de las iniciativas voluntarias. Se presentaron varios estudios monográficos sobre distintos aspectos de las iniciativas voluntarias y se solicitó a los participantes que determinaran y analizaran los elementos que arrojaran resultados positivos o negativos relacionados con cada uno de los objetivos y metas declarados de las iniciativas. Se tenía propuesto determinar los elementos principales que sería necesario examinar en todo estudio de las iniciativas y acuerdos voluntarios.

5. La Reunión Consultiva celebró sesiones plenarias y de grupos de trabajo durante un período de dos días y medio. La sesión de apertura, celebrada el miércoles por la tarde, estuvo precedida por una visita organizada por la Secretaría de Industria del Canadá a la planta industrial Chrysler-Bramalea situada cerca de Toronto, que proporcionó un excelente ejemplo de una iniciativa voluntaria en acción.

II. Elementos principales de un examen de las iniciativas voluntarias

6. Los participantes, al presentar y analizar sus experiencias en materia de iniciativas y acuerdos voluntarios, tanto en las sesiones plenarias como en reuniones oficiosas, subrayaron que en todo examen de las iniciativas voluntarias habían de tenerse en cuenta su gran diversidad y la necesidad de encuadrar cada iniciativa o acuerdo en su correspondiente contexto social, ecológico y de política económica. Las iniciativas y los acuerdos voluntarios han de complementar los marcos normativos y han de contribuir a la promoción de su permanente perfeccionamiento. Las iniciativas y acuerdos voluntarios constituyen sólo un tipo de una serie de diversos instrumentos que pueden utilizarse para lograr el desarrollo sostenible. Es preciso prestar particular atención a las necesidades propias de los países en desarrollo, incluso al fomento de la capacidad de los diversos interesados.

7. Los participantes señalaron al menos nueve elementos que sería preciso estudiar en el contexto de todo examen con miras a promover un mejor conocimiento y el perfeccionamiento permanente. A continuación se exponen esos elementos junto con algunas interrogantes o temas de importancia que sería preciso abordar en relación con cada elemento.

i) Impulso y contexto

¿Cuáles son las condiciones, hechos, factores — por ejemplo, la respuesta a presiones externas, deficiencias en las políticas, responsabilidad social, el deseo de sustituir o complementar las normas, etc.— que llevaron a adoptar iniciativas o acuerdos voluntarios?

¿De qué manera participan los interesados y qué los indujo a participar?

ii) Propósito y concepción de las iniciativas y los acuerdos de carácter voluntario

¿Cuáles son las metas y objetivos de las iniciativas o acuerdos voluntarios y de qué manera se vinculan al desarrollo sostenible?

¿De qué manera se determinan las metas y objetivos y quiénes las determinan?

¿Qué mecanismos estratégicos se han elegido para lograr los objetivos?

¿Cuáles son los mecanismos adoptados para lograr transparencia y responsabilidad?

¿Qué riesgos y beneficios se prevén y de qué manera están previstos en la concepción de los mecanismos?

¿Qué plazos se han fijado para la iniciativa?

iii) Participación de los interesados múltiples

¿Cómo se eligen los interesados y de qué manera se garantiza su participación?

¿Quién asume la dirección?

¿Qué grupos desempeñan una función de apoyo?

¿De qué manera los diversos intereses garantizan que exista representación?

¿Qué tipos de grupos participan — por ejemplo, gobierno, empresas e industria, organizaciones no gubernamentales, sindicatos — y qué funciones desempeñan?

¿De qué manera se tratan las cuestiones relacionadas con la responsabilidad de los distintos interesados?

iv) Compromiso de mantener la iniciativa o el acuerdo voluntario

¿Qué motiva el compromiso de los interesados?

¿De qué manera se mantiene el compromiso frente a la evolución de las circunstancias?

v) Confianza y respeto mutuos

¿Qué métodos de trabajo se utilizan para crear y mantener la confianza y el respeto mutuos entre los distintos interesados?

¿De qué manera la confianza mutua, una vez que se establece, contribuye a resolver los problemas y a establecer una mediación en caso de conflicto?

vi) Supervisión y evaluación

¿En qué medida se cumplen los objetivos y metas declarados de la iniciativa o el acuerdo voluntario y de qué manera ello contribuye a los objetivos del desarrollo sostenible?

¿Quién evalúa el desempeño, los resultados y las consecuencias de la iniciativa o el acuerdo voluntario?

¿De qué manera se dan a conocer los resultados de la evaluación y se informa sobre ellos?

¿Qué metodologías se utilizan para medir los costos y beneficios de la iniciativa o acuerdo voluntario?

vii) Verificación

Para el examen y la comprobación de la evaluación, ¿qué tipo de participación especializada externa e independiente resulta de utilidad?

¿Cómo ha de estructurarse la verificación en lo que respecta a las finanzas, la independencia y la fiabilidad?

viii) Comunicación

¿Qué tipo de información se genera y distribuye entre los interesados y el público?

¿Resultó la información proporcionada suficiente para que hubiera una participación de los interesados plena y con conocimiento de causa?

¿Cómo se logra esta comunicación a fin de garantizar la transparencia y el respeto de la confidencialidad?

¿De qué manera se utilizan el aprendizaje y las reacciones de los interesados para promover el perfeccionamiento permanente?

ix) Adopción generalizada y creación de capacidad

¿De qué manera las iniciativas y acuerdos voluntarios contribuyen a la creación de capacidad y al establecimiento y adopción, en forma más amplia, de iniciativas y acuerdos similares a fin de garantizar su permanente perfeccionamiento?

III. Propuesta de un manual de información sobre iniciativas y acuerdos voluntarios

8. Una propuesta que surgió del comité directivo y que fue analizada más a fondo por los participantes en la reunión de Toronto fue la idea de preparar un juego de información, como una “caja de herramientas” sobre iniciativas y acuerdos voluntarios. Este manual de información informaría a las partes interesadas en iniciar una iniciativa o un acuerdo voluntario sobre la forma de proceder a su concepción, ejecución, vigilancia, evaluación y perfeccionamiento. La Cámara de Comercio Internacional (CCI) presentó en la reunión de Toronto un esbozo de un producto de dicha índole. El “proyecto de caja de herramientas” había sido preparado por la empresa consultora ECOTEC para la CCI y el PNUMA. El proyecto, en la forma en que se presentó, incluía 10 módulos básicos organizados en torno a dos interrogantes principales: a) ¿necesita usted una iniciativa voluntaria? y b) ¿qué etapas debería seguir para obtener una iniciativa voluntaria eficaz? Los módulos dirigen a un usuario potencial a través de etapas lógicas de la forma de elaborar una iniciativa o un acuerdo voluntario, cómo difundir información al respecto, cómo ejecutarlo, cómo medir su desempeño y cómo velar por su perfeccionamiento permanente.

9. Los participantes consideraron el proyecto un punto de partida útil, aunque estimaron que debía elaborarse en más detalle en el contexto de un proceso totalmente participativo con interesados múltiples, incluidos representantes de los

gobiernos, para aumentar el sentido de propiedad del producto entre todas las partes. También sería necesario ampliar el ámbito actual de la caja de herramientas propuesta para garantizar que el producto final abarcara todos los aspectos del desarrollo sostenible.

10. Hubo acuerdo general en que la idea de la caja de herramientas debía estudiarse en mayor detalle en el contexto del comité directivo existente, y facilitarla la secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Se estimó que en este proceso debía prestarse especial atención a las necesidades de los países en desarrollo, ya que los manuales de orientación de este tipo a menudo suponían erróneamente la existencia de a) grupos organizados de interesados y b) marcos normativos que fomentasen dichos conceptos.

IV. Análisis de medidas futuras

11. En general, hubo acuerdo entre todos los grupos en que las iniciativas y los acuerdos voluntarios, que constituían un tipo entre varias opciones en materia de política, podían contribuir de manera importante a la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. Los participantes expresaron su empeño en colaborar constructivamente para fomentar una mejor comprensión de la contribución que podían hacer las iniciativas y los acuerdos voluntarios al desarrollo sostenible. Cada grupo se empeñó en adoptar ciertas medidas futuras.

12. Las **empresas** seguirán haciendo hincapié en la diversidad de las iniciativas y los acuerdos voluntarios como fuente de pericia e innovación y alentando su desarrollo, difusión y perfeccionamiento permanente. En estas gestiones futuras se prestará especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y los países con economía en transición al igual que al perfeccionamiento continuo de las iniciativas y los acuerdos voluntarios. Son importantes los mecanismos normativos en los planos local, nacional, regional e internacional en forma de leyes, normas y acuerdos y las empresas seguirán apoyando la función complementaria y, en ciertos casos, principal, que desempeñan las iniciativas y los acuerdos voluntarios a este respecto. Seguirá constituyendo un aspecto fundamental el apoyo a la participación y la alianza de todos los interesados.

13. Los participantes de las empresas acogieron con agrado el desarrollo ulterior del proyecto de caja de herramientas para iniciativas y acuerdos voluntarios mediante un proceso con participación de interesados múltiples a fin de permitir una mejor comprensión de estos instrumentos, estimular su uso ulterior para el desarrollo sostenible, crear información

sistemática sobre iniciativas y acuerdos voluntarios y velar por su perfeccionamiento permanente.

14. Los **sindicatos** consideran que en las iniciativas y los acuerdos voluntarios se deben individualizar claramente los reglamentos o las normas que se proponen complementar. No aceptan la percepción limitada de las iniciativas o los acuerdos voluntarios como simples “complementos de la reglamentación”. A su juicio, las iniciativas y los acuerdos voluntarios deberían tener lugar en el contexto de un proceso de reforma reglamentaria claramente delineado e integrado en que las normas se perfeccionasen y fortaleciesen. Por consiguiente, los sindicatos tratarán de vincular cualquier examen que haga la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las iniciativas y los acuerdos voluntarios, si ha de efectuarse alguno, al actual examen por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Servicio de Gestión Pública (OCDE/PUMA) del estado de la observancia de los reglamentos. Al tiempo que fomentan los usos de las iniciativas y los acuerdos voluntarios como instrumentos positivos para el desarrollo sostenible, los sindicatos también fomentarán la definición de indicadores sociales, ambientales y económicos mínimos que las iniciativas o los acuerdos voluntarios nunca deben menoscabar o con los cuales nunca deben entrar en conflicto (por ejemplo, los indicadores sociales mínimos incluirían las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las disposiciones sobre el trabajo de menores y el trabajo forzoso y los requisitos de igualdad en el empleo).

15. Los sindicatos se comprometen a continuar alentando a los empleadores y los gobiernos a crear con ellos o a apoyar acuerdos aceptables sobre desarrollo sostenible, ya sea mediante códigos de conducta, acuerdos ecológicos o acuerdos colectivos. Los sindicatos expresan su apoyo a la continuación del proceso de participación de interesados múltiples iniciado por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, especialmente para el propio proceso de examen y para su ejecución, al igual que para el desarrollo ulterior de la caja de herramientas propuesta. Al llevar a cabo estas actividades, los sindicatos se centrarán primordialmente en el proceso de negociación colectiva, del cual constituye parte importante el desarrollo sostenible, a fin de comprometer a los empleadores y sus organizaciones en la formulación de códigos de conducta.

16. Las **organizaciones no gubernamentales** consideran la reunión de Toronto como el comienzo de un proceso a largo plazo que exigirá el empeño permanente de todos los interesados. Las medidas de seguimiento deberán tener como centro de atención principal el examen del valor de las iniciativas y los acuerdos voluntarios en los países en desarrollo. Este examen debe realizarse mediante un proceso con

participación de interesados múltiples, que incluya a los Gobiernos, las empresas, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales desean hacer saber a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que los interesados pueden cooperar en procura de productos concretos como el marco conceptual de los elementos, la caja de herramientas para las iniciativas y los acuerdos voluntarios y un proceso de examen con participación de interesados múltiples. Es indispensable velar por que estas actividades se lleven a cabo en forma transparente, responsable y delimitada. Las organizaciones no gubernamentales proponen un plan trienal para el seguimiento que se centre en debates de mesa redonda entre interesados múltiples sobre iniciativas y acuerdos voluntarios en esferas temáticas como la agricultura, los bosques, la energía y el transporte.

17. Entre los comentarios de los participantes sobre las propuestas mencionadas figuraron los siguientes:

a) Serán de provecho para las actividades de seguimiento la elaboración de una tipología clara de estos instrumentos; la individualización de los impulsores y los marcos jurídicos que sirven de fondo a las iniciativas y a los acuerdos voluntarios, y un examen más a fondo de la economía política de las iniciativas y los acuerdos voluntarios (es decir, sus costos y beneficios) en comparación con la de otros instrumentos;

b) Es necesario examinar cómo las empresas multinacionales que adoptan iniciativas y acuerdos voluntarios para sus operaciones en países en desarrollo pueden hacer participar a interesados de esos países;

c) Será conveniente estudiar la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales cooperen en comprometer a los gobiernos de los países en desarrollo y las empresas multinacionales en un diálogo para estudiar el ámbito de las posibilidades que ofrece la elaboración de iniciativas y acuerdos voluntarios transfronterizos.

V. Conclusiones

18. **La reunión de Toronto y sus preparativos demostraron que los procesos con intervención de interesados múltiples sí son fructíferos. Ayudan a obtener resultados con mayor sentido de propiedad entre todas las partes interesadas y extienden las recomendaciones del Programa 21³ sobre participación en el desarrollo sostenible con base amplia. Basándose en los debates y los casos presentados en la reunión de Toronto, cabe señalar que las iniciativas y los acuerdos voluntarios incrementan el ámbito de las medidas directas en pro del desarrollo sostenible por parte de las empresas y otros grupos**

principales. Las iniciativas y los acuerdos voluntarios con carácter participativo en su concepción y ejecución también ayudan a crear nuevas alianzas y a generar un sentido renovado de compromiso con la sostenibilidad a largo plazo entre las partes interesadas.

19. Las iniciativas y los acuerdos voluntarios son sumamente diversificados y abarcan una amplia gama de actividades y patrocinantes, y deben percibirse dentro de su propio contexto social, ecológico y de política económica. Las iniciativas y los acuerdos voluntarios constituyen un tipo entre varias opciones de política al alcance de los países para fomentar el desarrollo sostenible y pueden ser un complemento útil de los marcos normativos. Pueden hacer un importante aporte a la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y al logro de los objetivos del Programa 21 y de los demás compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se necesitan más estudios sobre los usos y las repercusiones posibles de las iniciativas y los acuerdos voluntarios en los países en desarrollo, especialmente donde los mecanismos de reglamentación y observancia aún se hallan en etapa de formación.

20. Hubo acuerdo amplio sobre los elementos principales que quizás convendría examinar si había de llevarse a cabo un examen de las iniciativas y los acuerdos voluntarios, pero es preciso celebrar más consultas sobre la forma en que podrían estructurarse dichos exámenes. Por ejemplo, ¿debe hacerse esto mediante un proceso centralizado o mediante la adopción de medidas en el plano local por los directamente interesados y afectados por la iniciativa o el acuerdo voluntario?

21. Todos los grupos de interesados en Toronto contrajeron importantes compromisos para la adopción de medidas futuras, incluido el interés en las medidas complementarias relativas a una caja de herramientas o producto de información que explicase cómo las iniciativas y los acuerdos voluntarios podrían contribuir al logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

VI. Recomendaciones

22. La Comisión quizás desee acoger con beneplácito el proceso consultivo con la participación de representantes de la industria, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales y los gobiernos, facilitado por su secretaría, destinado a individualizar los elementos de un examen de las iniciativas y los acuerdos voluntarios que se inició como complemento a su decisión 6/2 adoptada en 1998.

23. La Comisión quizás desee reiterar el valor particular de los procesos con participación de interesados múltiples para el desarrollo sostenible y alentar su uso ulterior en los trabajos futuros sobre iniciativas y acuerdos voluntarios y con respecto a otras cuestiones relativas al desarrollo sostenible.

24. La Comisión quizás desee alentar a los grupos de interesados a que, en cooperación con los órganos competentes de las Naciones Unidas, sigan produciendo información sobre iniciativas y acuerdos voluntarios, incluidos los medios más adecuados para su posible examen, y poner esta información al alcance de amplios sectores. La secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible podría facilitar estas gestiones, entre otras formas, mediante su sitio en la Internet. La Comisión quizás también desee invitar al Secretario General a que le informe periódicamente sobre los avances y los acontecimientos en esta esfera.

25. La Comisión quizás desee alentar mayores estudios con respecto a la mejor comprensión de los posibles efectos de las iniciativas y los acuerdos voluntarios sobre los países en desarrollo y pedir a los diversos interesados que informen periódicamente, por conducto de la secretaría de la Comisión, sobre las medidas que hayan adoptado o los avances que hayan logrado en ayudar a los países en desarrollo a entender y aprovechar, según proceda, las experiencias que se pueden extraer de la utilización de iniciativas y acuerdos voluntarios.

26. La Comisión quizás desee acoger con beneplácito los compromisos con medidas futuras contraídos por los diversos interesados en la reunión de Toronto y alentar un mayor diálogo entre los interesados sobre productos de información que puedan ayudar a los países y a las organizaciones interesadas a comprender los usos y el valor de las iniciativas y los acuerdos voluntarios en el contexto del desarrollo sostenible.

Notas

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 1998, Suplemento No. 9 (E/1998/29), por ejemplo, cap. II.

² *Ibíd.*, cap. I, secc. B, decisión 6/2, párr. 18.

³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), resolución 1, anexo II.