

Aproximación a las dinámicas del sistema de cooperación internacional para el desarrollo frente al cambio climático

*Denisse A. Grandas Estepa**

Resumen

El reconocimiento del medioambiente como un bien público mundial, es una de las razones fundamentales para que los Estados generen procesos de cooperación en la lucha contra uno de los principales fenómenos ambientales como lo es el cambio climático.

Ante dicha situación, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, y en especial, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), empiezan a adoptar dentro de su agenda prioritaria el cambio climático. Este artículo pretende ofrecer una aproximación a las dinámicas y tendencias de la cooperación para el desarrollo de los Estados y organismos internacionales frente al cambio climático, y plantea algunos elementos de reflexión para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de esta práctica internacional.

Palabras clave: medioambiente, cambio climático, cooperación internacional, ayuda oficial al desarrollo.

* Denisse Grandas Estepa es internacionalista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, España. Actualmente se desempeña como docente e investigadora de tiempo completo en el Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: denisse.grandas@utadeo.edu.co.

Abstract

Recognize the Environment as a global public good is one of the fundamental reasons that the States have to generate cooperation process, in order to fight against one of the main environmental phenomenon: the climate change. Under these circumstances, the international development cooperation system, especially the members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Development Assistance Committee (DAC), have begun to take as priority on their agenda, the climate change.

Taking into account that situation, this article offers an approach to the dynamics and the trends of the development cooperation to States and international organizations on climate change, giving elements to reflect and to improve the levels of efficiency and effectiveness of this international practice.

Key words: environment, climate change, international cooperation, official development assistance.

Introducción

Vivimos en un mundo globalizado en el cual las continuas transformaciones exigen nuevos retos y soluciones efectivas; esto implica la necesidad de abordar procesos de cooperación e iniciativas conjuntas, que apunten a la provisión de bienes públicos relacionados con el desarrollo.

Los asuntos medioambientales se han convertido en una prioridad de las agendas bilaterales y multilaterales de cooperación, en razón a que existe un ceñido vínculo entre la conservación del medioambiente y el desarrollo económico y humano de los Estados, lo que pone de manifiesto la importancia de mitigar las causas y contrarrestar los efectos, que generan alteraciones en el comportamiento del entorno.

De los muchos temas que se enmarcan en esta agenda, este artículo tendrá un énfasis en la cooperación internacional para el cambio climático que proviene desde los Estados y las organizaciones internacionales.

La primera parte define el medioambiente como un “bien público mundial” que está siendo contrarrestado por los efectos de un “mal público mundial”, como es el cambio climático. Es a partir de este momento cuando la comunidad internacional asume la responsabilidad de incluir en sus agendas la cooperación para mitigar y adaptar las causas y efectos del cambio climático, como estrategia de acción progresiva.

En un segundo momento, se define el papel que desempeña el sistema de cooperación internacional y específicamente, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para el cambio

climático, los esfuerzos y avances de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y la identificación de iniciativas que llevan esta temática a las agendas de cooperación como asunto prioritario.

Seguido, se realiza un análisis de los flujos de la AOD en el 2010, destinados al cumplimiento de los objetivos establecidos en las convenciones de Río en materia de cambio climático, a partir de estadísticas orientadas a la estrategia de mitigación y adaptación del cambio climático desde los actores bilaterales y multilaterales de cooperación.

Finalmente, se concluye con una visión general sobre las falencias que no permiten que las estrategias de acción progresiva resulten efectivas en la práctica.

1. Bienes públicos mundiales y medioambiente

A pesar de la conciencia que existe sobre la importancia del medioambiente para la conservación de la vida, los seres humanos hacen caso omiso a muchas de las campañas de protección que deben asumirse para prevenir los efectos del cambio climático y la degradación del entorno, y han olvidado que el medioambiente es un tema que atañe a todos, puesto que su existencia tiene un carácter propiamente público, que a su vez lo categoriza como mundial.

Por un lado, es válido precisar que los bienes públicos satisfacen dos características fundamentales: presentan la “ausencia de rivalidad en el consumo y son no excluibles” (Grunberg, Kaul y Stern, 2000: 3). Lo anterior, implica que aunque un sujeto haga uso del bien, esto no perturbará la utilidad que el mismo bien le genera a otros individuos; en efecto, el hecho de que un hombre utilice el oxígeno para respirar, no menguará el uso que los demás individuos puedan hacer de este, y es así como se expresa la ausencia de rivalidad en el consumo. Al mismo tiempo, resulta inconcebible reservar el uso del oxígeno del medio para un grupo selecto de individuos; por ende, los beneficios del medioambiente son no excluibles y abarcan a todo el conjunto de seres vivos que usan este.

Ahora bien, la perspectiva “mundial” de un bien público, se identifica cuando los beneficios de este bien son de carácter universal, es decir, comprenden más de una zona geográfica o más de un grupo de países, lo recibe la totalidad de la población y satisface las necesidades de generaciones presentes y futuras.

En este sentido, es primordial reconocer que desde siempre, el sistema global cuenta con el medioambiente como un bien público mundial, indispensable para la existencia de las naciones, para la conservación de la vida, el abastecimiento poblacional y la producción, cuyas particularidades intrínsecas muestran ausencia de rivalidad en su consumo, no excluyen a nadie y benefician a todos los países, personas y generaciones sin distinción alguna, convirtiéndose además, en una pieza importante de las agendas gubernamentales.

¿Por qué razón el medioambiente como bien público mundial, se convierte en un eje prioritario ante el cual debe fortalecerse la atención y la acción inmediata? Sencillamente porque este bien público es atacado por un mal público mundial como el cambio climático, que se expresa con el uso desmedido de sustancias químicas, que disminuyen progresivamente el ozono en la tierra y que afectan a toda la población global, sin exclusión alguna. Así, este tema no es ajeno a nadie y hace parte de la responsabilidad conjunta de la comunidad internacional, quien a través de procesos de cooperación debe buscar la forma de prevenirlo y disminuir los efectos ya existentes, considerando las variaciones actuales y futuras del clima dentro de la planificación de desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) establece en su reciente informe “Seguimiento a nuestro medioambiente en transformación: de Río a Río+20 (1992-2012)”, que la cantidad promedio de emisiones de dióxido de carbono (CO_2) en la atmósfera generada por las actividades humanas, aumentó considerablemente en los últimos veinte años, evidenciando un incremento medio estable de 357 ppmv (partes por millón por volumen) en 1992 a 389 ppmv en 2011, esto debido sobre todo a la “quema de combustibles fósiles, la combustión de gas y la producción de cemento” (PNUMA, 2011: 28). Por tal motivo, la absorción excesiva de CO_2 en la atmósfera provoca el calentamiento global, reflejando efectos significativos como la acidificación de los océanos (PNUMA, 2012), el aumento de la temperatura media mundial en $0,4^\circ\text{C}$, la elevación del nivel del mar a una tasa promedio de 2,5 mm al año entre 1992 y 2011, el deshielo de los glaciales, la disminución de bosques; sequías, entre otras consecuencias que transforman la composición original terrestre. Así pues, dicho calentamiento de la atmósfera produce cambios sustanciales en el funcionamiento meteorológico, dando lugar al cambio climático.

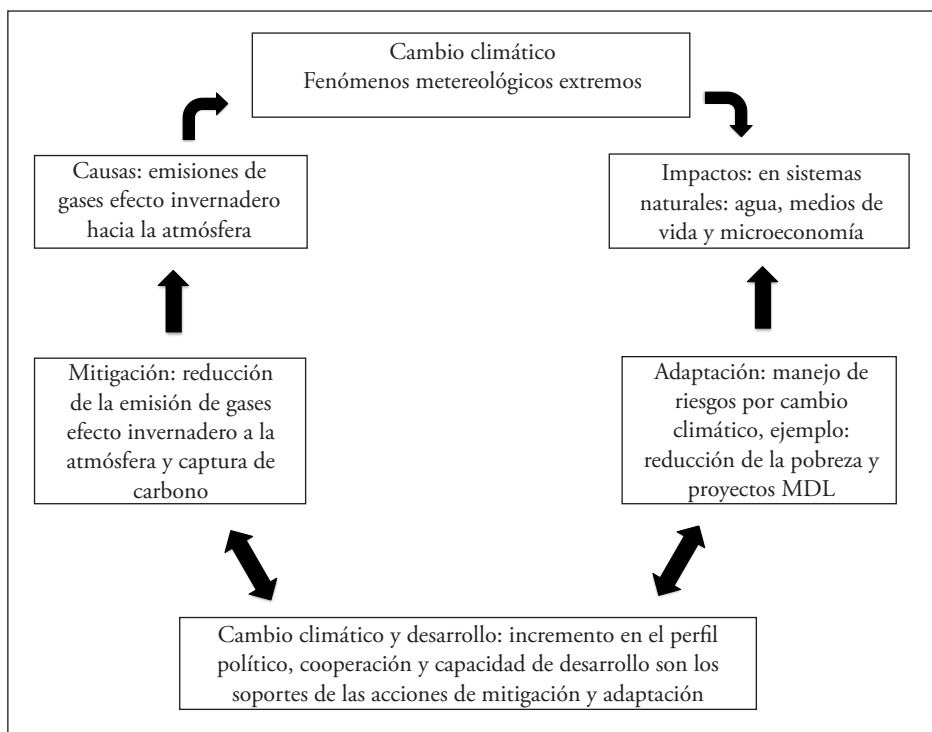
El calentamiento de la tierra es un mal público mundial del presente, que tiende a generar consecuencias irreversibles en el futuro, ya que todos los países emiten gases de efecto invernadero¹ y sustancias químicas que aportan a la reducción de la capa de ozono. Así pues, todos los Estados están siendo indiscutiblemente afectados por este mal público mundial, lo que implica que el control efectivo de dicha problemática deviene en una razón para que los gobiernos, organizaciones internacionales y agencias de cooperación, empiecen a diseñar y ejecutar procesos de colaboración que permitan mitigar las causas del cambio climático y adaptar los desenlaces del mismo. Estas dos estrategias de trabajo hacia las que debe orientarse la cooperación para el control del cambio climático (mitiga-

1 “Los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI) constituyen tan solo un 1% de la composición de la atmósfera y su función equivale a la de una especie de manta que permite conservar ese calor; esto es lo que se conoce como efecto invernadero, gracias al cual la temperatura media es de 15°C , en vez de -15°C , y es posible la vida. Por lo tanto, el efecto invernadero es un fenómeno natural. Sin embargo, la actividad humana está haciendo ‘que esa manta sea más gruesa’, es decir, que incrementa el efecto invernadero y por [ende] calienta más la atmósfera. Este calentamiento de la atmósfera produce alteraciones en el funcionamiento del clima y da lugar a un cambio climático” (Ipade, 2006).

ción y adaptación), hacen posible gestionar los riesgos y apuntar a la disminución progresiva de este mal público (Ipade, 2006).

La figura 1 propone la mitigación de las causas del cambio climático y la adaptación a sus efectos, como dos aspectos que deben ir unidos entre sí para convertirse en la manera de abordar el problema del cambio climático. Entonces, la *mitigación* se efectúa a partir de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y captura de carbono, y la *adaptación* mediante la gestión constante de los riesgos que el cambio climático supone para los Estados.

Figura 1.
Componentes del cambio climático: causas e impactos



Fuente: Ipade (2006).

De esta manera, se observa cómo la necesidad conjunta medioambiental de los Estados y en general, de todos los actores que conforman el sistema internacional, se convierte en la base fundamental para ejercer acciones de mitigación y adaptación ante las causas e impactos que trae consigo el fenómeno del cambio climático, siendo a su vez un tema que se perfila como estratégico dentro de los mecanismos de gestión y respuesta del sistema de cooperación internacional.

2. El sistema internacional de cooperación para el desarrollo y el cambio climático

Tras el reconocimiento del medioambiente como un elemento esencial para el desarrollo económico y social de los Estados, la comunidad global se ha interesado por generar espacios de concertación, cooperación y compromiso, donde las transformaciones del ambiente y sus efectos, se sitúan en las primeras líneas de trabajo de los gobiernos, organismos internacionales, agencias de cooperación y entidades de la sociedad civil.

Es así como la respuesta ante las causas e impactos del cambio climático se materializa en una serie de acuerdos e instrumentos mundiales, orientados a la creación de lineamientos para el diseño de políticas nacionales, cuyo eje central se dirige a contrarrestar los impactos de las variaciones climáticas.

Como iniciativa cardinal, cabe mencionar las conferencias de Naciones Unidas para el medioambiente y el desarrollo, más conocidas como Cumbres de la Tierra. Tal espacio de concertación permite la consolidación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), específicamente en la Cumbre de Río de Janeiro en 1992. Dicho acuerdo internacional, contó con la adhesión de 194 Estados, y estableció la CP o COP (Conferencia de las Partes) como órgano supremo de la Convención y máxima autoridad con capacidad de decisión.

La CP o COP es una asociación de todos los países miembros (o partes) que se reúnen todos los años durante dos semanas, para resolver los problemas del cambio climático y examinar la aplicación de la Convención y los compromisos de las partes en función de sus objetivos (UNFCCC, 2012).

Hasta el año 2010 se realizaron 18 conferencias o cumbres de seguimiento al tema del cambio climático².

EN, es posible identificar los principales acuerdos e iniciativas de la comunidad internacional en materia de cambio climático (ver cuadro 1).

2 Las cumbres o conferencias para el cambio climático son: I Conferencia sobre Cambio Climático (Berlín, 1995), II Conferencia (Ginebra, 1996), III Conferencia (Protocolo de Kioto) (Kioto, 1997), IV Conferencia (Buenos Aires, 1998), V Conferencia (Bonn, 1999), VI Conferencia (La Haya, 2000), VII-1 Conferencia (Bonn, 2001), VII-2 Conferencia (Marrakech, 2001), VIII Conferencia (Nueva Delhi, 2002), IX Conferencia (Milán, 2003), X Conferencia (Buenos Aires, 2004), XI Conferencia (Montreal, 2005), XII Conferencia (Nairobi, 2006), XIII Conferencia (Bali, 2007), XIV Conferencia (Poznań, 2008), XV Conferencia (Copenhague, 2009), XVI Conferencia (Cancún, 2010) y XVII Conferencia (Durban, 2011).

Cuadro 1.
Iniciativas más importantes de la comunidad internacional ante el cambio climático

Nombre	Naturaleza	Fecha	Objetivo
Protocolo de Montreal	Tratado internacional	El acuerdo se negoció en 1987 y entró en vigor el 1º de enero de 1989	Protocolo relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; busca proteger dicha capa reduciendo la producción y el consumo de las sustancias químicas que la desgastan. El Protocolo se enmendó y ajustó en 1990 (Londres), 1992 (Copenhague), 1995 (Viena), 1997 (Montreal) y en 1999 (Pekín) (PNUMA, Secretaría del Ozono).
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Convención internacional	Se acordó el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994	El objetivo supremo de la Convención se centra en “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida que el clima se perjudique” (Naciones Unidas para el Cambio Climático). El artículo 3 de la Convención establece los siguientes principios para la consecución de dicho objetivo: 1. Protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras. 2. Responsabilidades comunes pero diferenciadas de las partes. 3. Principio precautorio, por el que la falta de total certidumbre científica no debería utilizarse para posponer las medidas de mitigación del cambio climático cuando haya amenaza de daño grave. 4. Derecho al desarrollo sostenible de las partes 5. Cooperación para la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las partes.
Protocolo de Kioto	Anexo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Se desarrolló el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 18 de noviembre de 2004 en el Marco de la Tercera Conferencia sobre Cambio Climático (COP III)	Este Protocolo es un anexo a la CMNUCC, y establece metas obligatorias para los países industrializados en relación con las emisiones de gases efecto invernadero, creando mecanismos innovadores para ayudar a estos países a cumplir dichos propósitos. Los gobiernos signatarios pactaron reducir en al menos un 5% en promedio las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012 (los seis gases efecto invernadero que regula el protocolo son: dióxido de carbono, CO ₂ ; óxido nitroso, N ₂ O; metano, CH ₄ ; hidrofluorocarbonos, HFCs; perfluorocarbonos, PFCs y el hexafluoruro de azufre, SF ₆). Para facilitar el cumplimiento de estos compromisos, el Protocolo recoge tres mecanismos de flexibilidad: el comercio de emisiones, la aplicación conjunta, y los mecanismos de desarrollo limpio (artículos 17, 6 y 12 del Protocolo).

Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)	Grupo de expertos	Se crea en 1998	El IPCC es el organismo internacional líder para la evaluación del cambio climático. Fue establecido por el PNUMA y por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) para proveer al mundo de una clara visión científica sobre el estado actual del conocimiento sobre el cambio climático y sus posibles impactos ambientales y socioeconómicos (IPCC).
Fondo Verde para el Clima	Entidad operativa	Se estableció en el marco de la 16ª edición de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Cancún, México, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010	El Fondo Verde para el Clima es un organismo para consolidar un mecanismo financiero sólido que permita fortalecer los esfuerzos mundiales en el combate contra el cambio climático. Esta iniciativa apoyará proyectos, programas, políticas y otras actividades en los países en desarrollo. Su función principal es impulsar acciones de mitigación y adaptación de países en desarrollo con base en modelos tecnológicos y sociales que les ayuden a reducir el impacto en el medioambiente (UNFCCC, 2012).
Acuerdo post-2020 de Durban	Tomará la forma de un "protocolo, otro instrumento jurídico o de un resultado acordado con fuerza de ley" (jurídicamente vinculante)	Se desarrolló entre el 28 de noviembre y el 11 de diciembre de 2011 en el marco de la 17ª edición de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Durban	Se define como un instrumento futuro diseñado en el marco de la Conferencia de Durban COP 17, y que aspira a constituirse en un acuerdo orientado a un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. De esta manera, el resultado en Durban fue un compromiso político de Europa y otros países desarrollados (que en conjunto representan alrededor del 15% de las emisiones globales) para formalizar jurídicamente el próximo año un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto (Sanz, 2011).
Puerta Climática de Doha	Cumbre	Se celebró del 26 de noviembre al 7 de diciembre de 2012 en el marco de la 18ª Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 18)	Prórroga hasta 2020 el período de compromiso del Protocolo de Kioto.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada en el portal de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Disponible en <http://unfccc.int/2860.php>.

Estas iniciativas son el principal esfuerzo que viene generando la comunidad internacional para crear espacios de concertación y cooperación, en los que se profundice la importancia de contribuir en la mitigación y adaptación de las causas y efectos del cambio climático.

2.1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ante el cambio climático

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial y ante la necesidad de reconstruir económicamente a las naciones europeas devastadas por el conflicto, se crea en 1946 la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), cuyo objetivo fundamental se centraba en el manejo y gestión de los recursos financieros proporcionados por el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. Su éxito, ante la posibilidad de ejercer acciones globales, motivó a Canadá y Estados Unidos a vincularse a esta iniciativa, a partir de la firma de un nuevo convenio que daría origen a la OCDE el 14 de diciembre de 1960, entrando en vigor oficialmente el 30 de septiembre de 1961.

Desde entonces, otros países se han ido vinculando con el objetivo de identificar, analizar y discutir problemáticas mundiales, con la promoción de políticas efectivas que permitan resolverlas y a su vez, que mejoren el bienestar económico y social de las naciones. En la actualidad, la OCDE cuenta con 34 países miembro y examina una serie de temáticas globales entre las que se destacan el medioambiente y el cambio climático, esto debido a las recientes transformaciones del ecosistema e impactos climáticos que requieren de la introducción de políticas ambientales eficaces para hacer frente a dichas problemáticas y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo sostenible.

Para cumplir con sus propósitos y objetivos, los países miembro de la OCDE se organizan en comités junto con instituciones privadas y sociedad civil y multilateral para contribuir de manera directa al trabajo de la entidad. El CAD es el principal ente de la OCDE y se centra en las cuestiones del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo. Este, no se limita a ser un centro de información, documentación o asesoramiento de los gobiernos, sino que diseña las directrices y compila los flujos de la AOD³ en el ámbito mundial (DAC, 2012).

3 El CAD define la AOD “como los flujos de recursos y conocimientos dirigidos a países que figuran en la Parte I de la Lista de Países Receptores del CAD y a instituciones multilaterales que figuran en la Lista de Organismos Multilaterales [y que además], son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos; y cada una de cuyas transacciones; se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento)”.

Este organismo trabaja desde el año 1990 en la apropiación de los temas determinados en las tres convenciones ambientales globales: biodiversidad, cambio climático y desertificación, con énfasis en la cooperación para el desarrollo en estas áreas (Ipade, 2006). Así como afirma Rajendra K. Pachauri, presidente del IPCC:

Es necesario integrar las perspectivas económicas, sociales y ambientales, para mejorar la capacidad de los individuos de mitigar y adaptarse a las consecuencias del cambio climático. Abordar el cambio climático significa al mismo tiempo hacer frente a varios desafíos a la vez, una amplia variedad de políticas e instrumentos están disponibles hoy para ayudar a los gobiernos, así como: la integración de las políticas climáticas en los planes de desarrollo, la definición de estándares de regulación, la introducción de impuestos y tasas, el establecimiento de incentivos financieros y el apoyo a la investigación y el desarrollo, por nombrar algunos (...) (OCDE, 2011).

Tras el reconocimiento de la necesidad de hacer frente a los efectos del cambio climático, el CAD puso en marcha una serie de iniciativas que aporta a la integración del cambio climático en la cooperación para el desarrollo, centrándose en los dos ejes de acción mencionados: la mitigación y la adaptación.

Es así como en el año 2005, este Comité presenta una guía en la que propone avanzar en la cooperación para mitigar las causas del cambio climático, en razón a que este puede afectar directamente la eficiencia de la inversión de recursos en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Dicha guía se debe centrar en la efectiva integración de sus causas dentro de las estrategias de cooperación y desarrollo a partir de los siguientes puntos (Bridge, 2005):

Hacer de la información del clima algo más relevante y útil en los Estados: para ello, los especialistas en desarrollo necesitan tener acceso a fuentes de información fiable y específica sobre el cambio climático como base para tomar decisiones gubernamentales que permitan diseñar medidas de adaptación o mitigación en planificación de desarrollo.

Desarrollar y aplicar herramientas para evaluar los riesgos climáticos: además de mejorar la calidad de la información sobre el clima, se requiere diseñar herramientas que ayuden a evaluar la exposición de actividades y proyectos de desarrollo a los riesgos climáticos, para de este modo dar prioridad a respuestas efectivas.

Identificar y utilizar “puntos de entrada” apropiados para la información sobre el clima: la identificación clara de los puntos de entrada adecuados para obtener información sobre el cambio climático en las actividades de desarrollo es muy necesaria, ya que estos ayudan a planificar estrategias de respuesta a desastres y a su vez, diseñar estrategias de desarrollo efectivas.

Hacer énfasis en la implementación en lugar de elaborar nuevos planes: a cambio de exigir radicalmente nuevas respuestas ante el cambio climático, es preciso reforzar la aplicación

de las medidas ya existentes, estableciéndolas en las agendas de cooperación como prioridades para el desarrollo y el medioambiente.

Fomentar una coordinación “significativa” y compartir buenas prácticas: los mecanismos institucionales para mitigar las causas del cambio climático, deben darse con miras a establecer vínculos entre la integración del régimen internacional del cambio climático y las actividades de gestión de riesgos de la planificación nacional y sectorial.

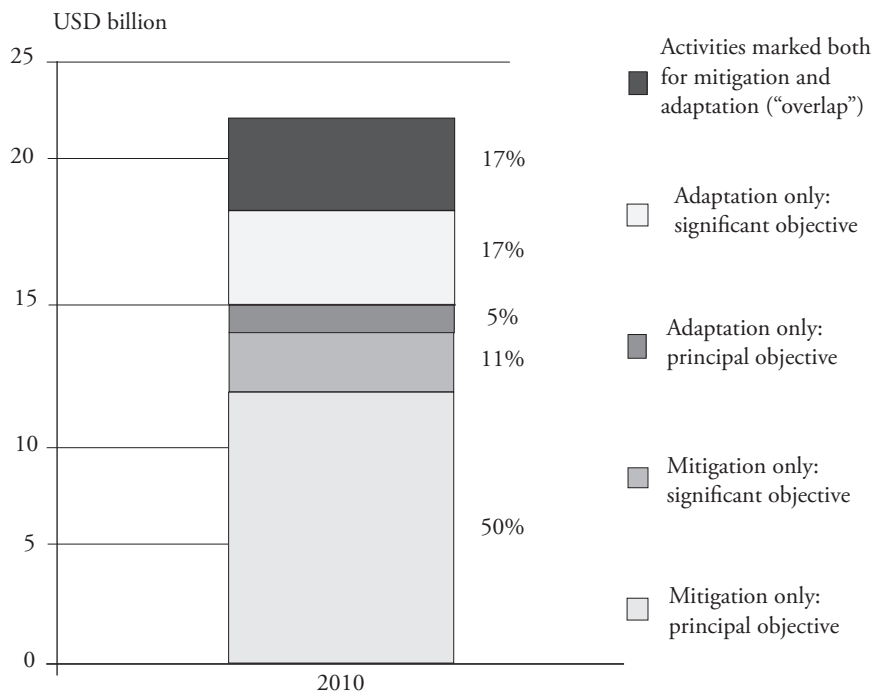
El anterior modelo de integración entre la cooperación para el desarrollo y el cambio climático, se propone como un esquema de acción que debe asumirse entre los Estados, con el objetivo de facilitar la coherencia de las iniciativas políticas y aportar a la construcción de experiencias conjuntas entre los gobiernos y las agencias de cooperación al desarrollo.

Adicional a esta estrategia, el CAD hace seguimiento a los flujos de ayuda destinados al cumplimiento de los objetivos que se establecieron en las convenciones de Río, mediante su Creditor Reporting System (CRS), usando los llamados *Rio markers* (OECD-DAC, 2011). Dentro de esta categoría, se instituyeron dos *Rio markers*. El primero de ellos, “*Rio marker* para la mitigación”, fue creado por el CAD en colaboración con la Secretaría de la CMNUCC, con el fin de realizar un seguimiento de los flujos de ayuda que apoyan la aplicación de la Convención. El segundo, “*Rio marker* para la adaptación” se aprobó en el 2009 por el CAD y complementa el seguimiento al marcador de mitigación del cambio climático, dando paso a la presentación de un panorama más completo de estos flujos de ayuda.

Los *Rio markers* posibilitan hacer un seguimiento a través de la clasificación de los fines de las políticas de los donantes en relación con cada actividad de ayuda. Como se observa en la figura 2, las actividades de ayuda fueron catalogadas de acuerdo con el objetivo de los convenios, definiéndose un “objetivo principal” y un “objetivo significativo”. El primero, comprende la mitigación del cambio climático o la adaptación como el objetivo más importante hacia el que se focaliza el convenio. Por su parte, el segundo, implica que del total de la ayuda dirigida a convenios en temas ambientales y climáticos, con otros objetivos diferentes a la mitigación o adaptación, fueron ajustados para satisfacer las preocupaciones del cambio climático (OECD-DAC, 2011).

En este sentido, el 50% de la ayuda, se destinó a los convenios que estipulan la mitigación como objetivo principal, y el 5% a los que se dirigen a la adaptación como objetivo principal. Sin embargo, es de resaltar que existe un 11% de flujos con enfoque en la mitigación como objetivo significativo y un 17% a la adaptación como objetivo significativo. El 17% corresponde a flujos que se orientan en convenios que sostienen ambas iniciativas (mitigación y adaptación).

Figura 2.
Ayuda a la adaptación y mitigación del cambio climático 2010.
Compromisos bilaterales en billones de dólares



Fuente: Statistics on climate-related aid (OECD-DAC, 2012).

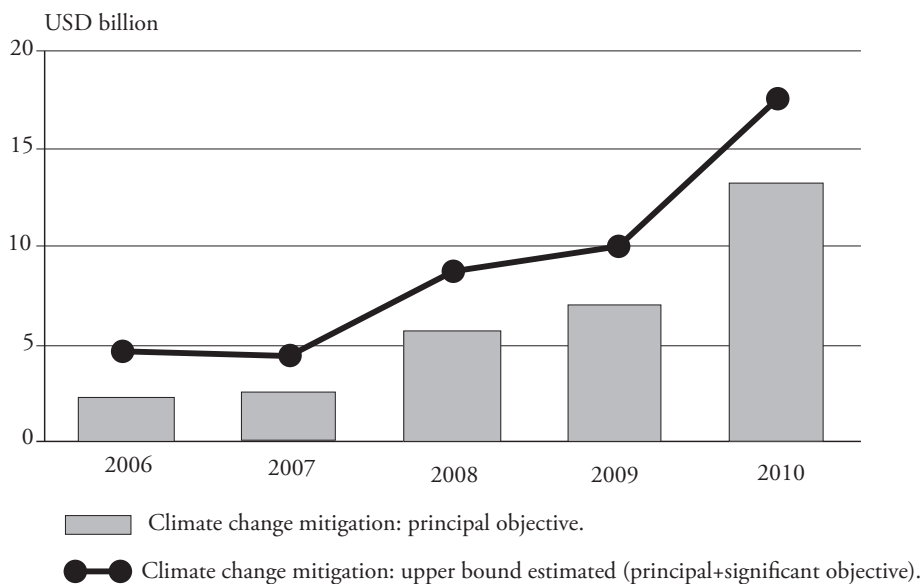
Así pues, las estadísticas muestran que los países miembro de la OCDE y el CAD han dedicado USD 22,6 billones de la AOD, para la mitigación y adaptación del cambio climático en los países en desarrollo en el año 2010, lo cual representa aproximadamente el 15% del total de esta AOD (OECD-DAC, 2012).

A su vez, y como se muestra en la figura 3, el seguimiento a los flujos permite observar una tendencia creciente en la ayuda bilateral para la mitigación del cambio climático entre 2006 y 2010. El informe *Statistics on climate-related aid* (2012), demuestra que el límite superior estimado supera los USD 17 billones en el año 2010, lo que representa un aumento del 76% de la ayuda con respecto al año 2009.

Frente a la distribución geográfica, la figura 4 evidencia los destinos de la ayuda oficial para la mitigación y adaptación de las causas e impactos del cambio climático. Por un lado, es claro observar que en relación con la mitigación, el 51% del total de los flujos se dirige al continente asiático, quizá porque el creciente desarrollo industrial en países como China y Japón incrementa las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera, y resulta fundamental emprender planes de acción que ayuden a reducirlas de manera significativa. Seguido, el 30% se destina a la región de África, el 13% a América, el 5% a Europa y tan solo el 1% a la región de Oceanía. En cuanto a la adaptación, vemos que Asia sigue siendo

Figura 3.

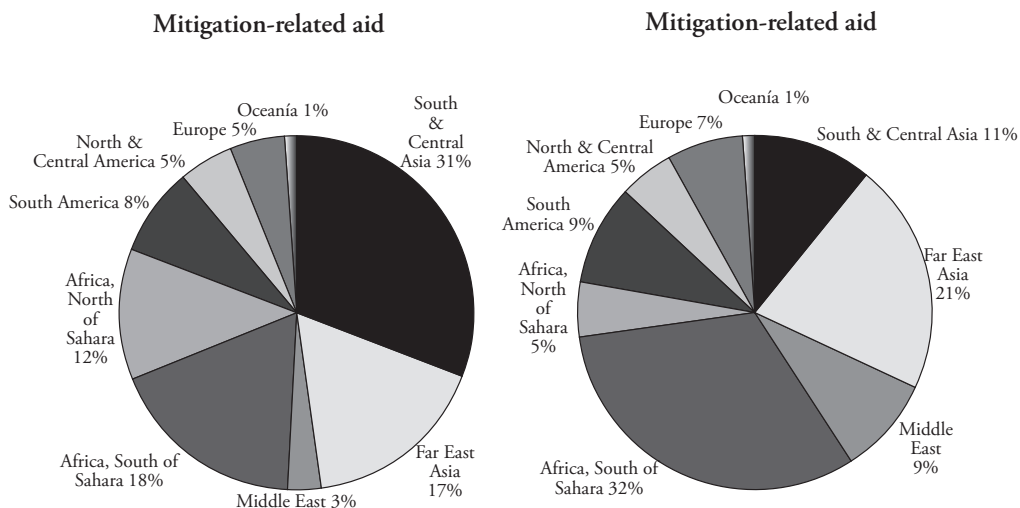
Tendencias de la ayuda oficial destinada a la mitigación del cambio climático 2010.
Compromisos bilaterales en billones de dólares



Fuente: *Statistics on climate-related aid* (OECD-DAC, 2012).

Figura 4.

Distribución geográfica de las ayudas destinadas a la mitigación y adaptación del cambio climático (2010)



Fuente: *Statistics on climate-related aid* (OECD-DAC, 2012).

el pionero en recepción de flujos de ayuda con un total del 41%, continúa África con un 37% y América con un 14%. Los porcentajes para Europa y Oceanía tan solo representan el 7% y el 1%, respectivamente.

Vemos entonces cómo el CAD de la OCDE, hace esfuerzos relevantes por llevar a cabo un seguimiento constante al tema del cambio climático, y por crear un sistema integral para la medición de la ayuda orientada al cumplimiento de los objetivos relacionados con el clima, en el que las naciones donantes se comprometieron a apoyar a los países en desarrollo en la aplicación de los convenios de Río, mediante los *markers* o indicadores fijados para su seguimiento (mitigación y adaptación).

Es así como las consecuencias de las variaciones climáticas reflejan serias transformaciones en el comportamiento del medioambiente, haciendo que hoy en día el entorno ambiental sea un tema prioritario, para las agendas de los principales actores de cooperación bilateral y multilateral.

2.2. Los flujos de la AOD para el cambio climático desde los actores bilaterales de cooperación

Como ya se mencionó, desde 1998, el CAD de la OCDE ha dado seguimiento a la ayuda con destino a los objetivos de las convenciones de Río, a través de su CRS con los llamados *Rio markers*, encauzando gran parte de los flujos de ayuda al desarrollo, en especial, a los campos de mitigación y adaptación al cambio climático. Si bien ya está claro, los países miembro de la OCDE se estructuran en comités junto con organizaciones del ámbito multilateral, para contribuir de manera directa al trabajo de la entidad. Es importante hacer énfasis en la labor que dichos actores cooperantes bilaterales (Estados e instituciones descentralizadas) y multilaterales (organizaciones internacionales), ejecutan en cuanto cambio climático y medioambiente se refiere.

Retomando las cifras que emitió el informe *Statistics on climate-related aid* (2012), la ayuda para la mitigación del cambio climático por parte de los países donantes o agentes bilaterales de cooperación, se estima en USD 17,6 billones para el año 2010, y en USD 8,9 billones para la adaptación, sin embargo, se identifican algunos esfuerzos que combinan ambas iniciativas en la que los flujos de ayuda se concentran en alrededor de USD 3,9 billones. El cuadro 2 muestra la ayuda otorgada por parte de los agentes bilaterales de cooperación en cuanto a mitigación y adaptación del cambio climático, discriminada según el objetivo de los convenios: “objetivos principales” y “objetivos significativos”.

De la información anterior, se resalta que los actores bilaterales de cooperación, incluyen, dentro de sus estrategias de desarrollo, los temas medioambientales, y en particular los efectos de las variaciones del clima, como parte de sus asuntos prioritarios de cooperación internacional.

Cuadro 2.
Flujos de ayuda bilateral para la mitigación y adaptación del cambio climático 2010

Bilateral contribuciones marker-based statistics, commitments, USD million						
	Climate change mitigation-related aid		Climate change adaptation-related aid		For reference aid marked both mitigation and adaptation (e)	Total climate change-related aid (a+b+c+d-e)
	Principal objective (a)	Significant objective (b)	Principal objective (a)	Significant objective (b)		
Australia	130,9	216,1	104,2	348,3	288,3	511,2
Austria	10,6	11,8	2,3	3,3	2,4	25,6
Belgium	60,7	73,7	2,4	131,7	47,3	221,2
Canadá	24,0	69,0	26,6	10,2	0,4	129,4
Denmark	75,4	282,6	8,9	361,6	312,3	416,1
EU Institutions	317,4	469,8	114,0	572,2	263,9	1209,5
Finland	21,9	128,1	17,2	186,4	93,3	260,3
France	2502,3	92,5	435,5	0,0	257,1	2773,2
Germany	1625,2	1594,6	66,1	480,4	290,0	3476,3
Greece	2,7	0,6	4,4	0,0	3,4	4,4
Ireland	0,0	0,8	0,2	23,2	0,0	24,2
Italy	1,3	35,7	1,5	3,5	2,4	39,7
Japan	5980,3	151,8	1170,2	1090,3	635,1	7757,4
Korea	23,5	36,5	82,1	160,5	38,8	263,9
Luxembourg	0,9	1,8	1,3	4,4	2,2	6,2
Netherlands	128,5	39,9	26,2	621,2	37,8	778,0
New Zealand	1,0	4,6	2,2	29,0	2,2	34,5
Norway	762,0	109,5	68,1	86,3	79,5	946,4
Portugal	0,1	52,8	0,0	2,0	1,4	53,5
Spain	204,6	225,4	68,1	830,2	217,7	1110,5
Sweden	34,8	349,6	47,1	404,7	276,5	559,7
Switzerland	68,5	51,4	61,9	122,4	52,9	251,3
United Kingdom	836,2	149,9	841,9	264,1	978,3	1095,8
United States	636,1	t.b.d.	t.b.d.	t.b.d.	0,0	636,1
Total	13448,8	4148,5	3152,3	5717,9	3883,0	22584,5

Fuente: *Statistics on climate-related aid* (OECD-DAC, 2012).

Entre los países con mayores cifras de ayuda registradas en el 2010, se encuentra Japón, quien destinó USD 7.757,4 millones en total, perfilándose como el país con mayor flujo de ayuda para la mitigación y adaptación del cambio climático, seguido de Alemania con USD 3.476,3 millones, Francia con USD 2.773,2 millones, España con USD 110,5 millones y Reino Unido con USD 1.095,8 millones. Cabe aclarar que la categoría “Instituciones de la Unión Europea”, se refiere solo a los flujos directos (bilaterales) de contribución hacia los países en desarrollo, y no se considera como actor multilateral (OECD-DAC, 2012).

En adición, los fondos con destino a la mitigación como objetivo principal (USD 13.448,8 millones), superan el monto con dirección a la adaptación como objetivo principal (USD 3.152,3 millones), lo que indica que se da prioridad a las acciones directas para prevenir las causas del cambio climático, es decir, la reducción de emisiones de CO₂ y captura de carbono que, en efecto, es un aspecto positivo para las generaciones futuras.

Es importante hacer énfasis en que Estados Unidos se caracteriza por ser uno de los donantes con mayores flujos de ayuda, no obstante, debido a los cambios recientes en su sistema de reporte financiero, hay datos que aún están por determinarse, por tanto, no se ha establecido aún una cifra exacta de fondos para la mitigación y adaptación del cambio climático.

El análisis de los flujos de ayuda bilaterales tocantes al cambio climático, puede ligarse además, con los aportes que registran algunos donantes entre el 2005 y el 2010, en el subsector de enfoque de la OCDE denominado “Protección general del medioambiente”, vinculado al sector multisector.

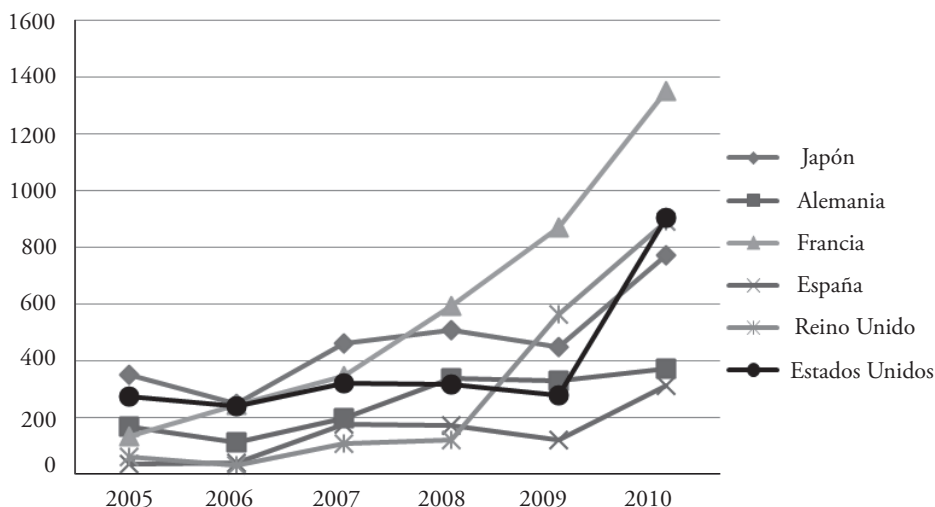
En la figura 5 se puede observar que de los seis países con mayores aportes para la mitigación y adaptación del cambio climático, Francia es el de mayor tendencia de crecimiento, en cuanto a cooperación bilateral para la protección general del medioambiente entre el 2005 y el 2010. En efecto, mientras que en el 2005 Francia hizo un aporte de USD 131,47 millones, en 2010 alcanzó un total de USD 1.353,38 millones. Esta situación coincide además, con el tercer lugar que ocupa en el 2010 respecto a los flujos de ayuda destinados al cambio climático (ver cuadro 2).

Por su parte, Japón es el país con mayor direccionamiento de flujos para mitigar y adaptar las causas y efectos del cambio climático en el año 2010. La figura 5 permite contrastar que en lo atinente a protección general del medioambiente, hay un notorio crecimiento entre el año 2009 y 2010, lo que complementa y argumenta la vinculación del tema ambiental dentro de sus políticas de cooperación.

Seguido, se observa que Estados Unidos muestra una tendencia decreciente entre los años 2007 y 2009 en la ayuda para la protección del medioambiente, lo cual puede explicarse por la coyuntura económica mundial que se evidencia desde el 2007.

Figura 5.

Evolución de los flujos de ayuda bilateral, subsector “Protección general del medioambiente 2005-2010”



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de la OCDE.

Por otro lado, Reino Unido mantuvo una tendencia constante de cooperación para el medioambiente entre los años 2005 y 2008. Sin embargo, desde este momento hasta el 2010 se revela una línea creciente en los flujos de ayuda, lo cual puede explicarse como consecuencia del compromiso que los países industrializados asumieron para reducir la emisión de dióxido de carbono entre 2008 y 2012, acordado en Kioto en diciembre de 1997.

Finalmente, España y Alemania manifiestan tendencias constantes. Por su parte, España refleja una línea decreciente entre los años 2008 y 2009, volviendo a recuperarse entre 2009 y 2010. Mientras tanto, Alemania mantiene estabilidad en los flujos aportados para la protección del medioambiente, con un leve aumento de estos entre 2009 y 2010.

Para resumir el comportamiento de los actores bilaterales de cooperación, se indica una tendencia creciente en cuanto a los flujos de ayuda a los países en desarrollo, que año tras año se concentran en temas medioambientales. Así mismo, es de enfatizar que el CAD de la OCDE centra notoriamente sus esfuerzos en el seguimiento constante a los procesos de cooperación orientados propiamente a las causas y efectos del cambio climático, que es una prioridad, en virtud de la vulnerabilidad de los países en desarrollo.

Concretamente, los países en estudio muestran un interés progresivo de contribuir en los esfuerzos por reducir las causas que generan el cambio climático e incrementar los recursos para combatir sus efectos.

2.3. Los flujos de la AOD para el cambio climático desde los actores multilaterales de cooperación

Los flujos de financiación para la lucha contra el cambio climático también se incluyen en las agendas de los actores multilaterales de cooperación. Esta dinámica se fomenta además, por la ampliación, desde finales de los noventa, de los fondos globales, cuyo propósito es el de financiar bienes públicos globales y asegurar una mayor asignación de recursos y resultados rápidos en metas concretas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Martínez y Sanahuja, 2009). En estos intervienen varios agentes de cooperación para un propósito común, como es el caso del Fondo Global para el Medioambiente (Global Environmental Facility, GEF), creado en 1990 con el propósito de hacer frente a los problemas ambientales del mundo como el cambio climático, la destrucción de la biodiversidad, el agujero en la capa de ozono y la contaminación de aguas internacionales.

Los actores multilaterales consideran que las actividades humanas son las que alteran el sistema climático, y que sus consecuencias se harán sentir con especial intensidad en los países en desarrollo (Ipade, 2006b). El último reporte que emitió la OCDE, muestra que estos actores, miembros del CAD, contribuyeron con USD 727 millones en el año 2010 (OECD-DAC, 2012), como se demuestra en el cuadro 3.

Cuadro 3.

Ayuda de algunos organismos multilaterales miembros del CAD destinada al cambio climático 2010

GEF (32%)	IDA (3.6%)	Montreal Protocol (100%)	GEF LDC fund (100%)	GEF special climate change fund (100%)	Adaptation fund (UNFCCC) (100%)	UNFCCC (61%) and IPCC (100%)	Total
217,4	281,5	109,7	52,9	24,8	13,2	27,1	726,7

Fuente: *Statistics on climate-related aid* (OECD-DAC, 2012).

En el cuadro 3 se observa el direccionamiento de flujos que las organizaciones han focalizado en el tema de cambio climático a través de diferentes instancias como los fondos. Por un lado, el GEF, perteneciente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha destinado USD 217,4 millones a los procesos de mitigación y adaptación del cambio climático. Es de anotar que dentro de los fondos del GEF, se identifican dos subsectores de concentración de fondos para áreas particulares, como lo son los fondos enmarcados en los países menos desarrollados (Least Developed Countries, LDC), en el que se registró un flujo total de USD 52,9 millones y el fondo especial para el cambio climático con un total de USD 24,8 millones.

Por su parte, la International Development Association (IDA) del Banco Mundial, en su programa de asuntos climáticos, ha canalizado la mayor cantidad de flujos en comparación con el resto de organismos evidenciados en el cuadro 3, aportando un total de USD 281,5 millones. A esta le siguen las iniciativas de los países adscritos al Protocolo de Montreal (USD 107,9 millones), los flujos del IPCC, con un monto de USD 27,1 millones y la CMNUCC con USD 13,2 millones.

Dichas ayudas se concentran en proyectos con enfoque en la lucha contra el cambio climático, y buscan generar impacto progresivo en la disminución de las emisiones de gases efecto invernadero y adaptación a las consecuencias ya existentes.

En su afán por dinamizar y dar cumplimiento al Protocolo de Kioto por parte de los países industrializados, se han llevado a cabo iniciativas dirigidas a la participación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)⁴ en torno a la mitigación de las causas del cambio climático; a continuación se destacan algunas:

Banco Mundial

El Banco Mundial estableció la Unidad de Financiamiento del Carbono como apoyo a las inversiones en proyectos de MDL o de aplicación conjunta (Ipade, 2006b). Este programa se conforma a partir de los recursos destinados por gobiernos y empresas de los países miembro de la OCDE, con los cuales el Banco Mundial compra reducciones de emisiones de gases en países en desarrollo, dentro del marco de los proyectos del MDL, favoreciendo al contribuyente que las utiliza para cumplir sus compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto. Esta iniciativa, a diferencia de muchas otras, no se encamina a la ejecución de proyectos, sino a la adquisición de contratos de compra de reducción de gases efecto invernadero.

Naciones Unidas

El PNUD, adelanta una serie de iniciativas en torno a la consecución de los ODM, que se ligan directamente a los temas medioambientales. Es así como se crea el MDG Carbon Facility⁵, un proyecto que se dirige a la mitigación de las causas del cambio

4 “Los Mecanismos de Desarrollo Limpio son proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas en las fuentes, o a incrementar la absorción por los sumideros de los gases de efecto invernadero. Su inclusión en el Protocolo de Kioto se justifica por el carácter global del reto del cambio climático, que hace que el efecto de las reducciones de emisiones sobre el sistema climático sea independiente del origen de estas. De esta forma, se permite que los países con objetivos de reducción y limitación de emisiones que consideren particularmente oneroso reducir las emisiones en su propio país, puedan optar por comprar las reducciones de emisiones de otros países a un precio más económico” (Ipade, 2006).

5 Información completa sobre el MDG Carbon Facility en: <http://www.mdgcarbonfacility.org/>.

climático, enmarcado dentro de dos componentes, el primero se centra en el mercado de compra de reducción de emisiones de carbono, y el segundo, en la reducción voluntaria de emisiones.

Además de lo anterior, el PNUD desarrolla estrategias para la adaptación de los efectos del cambio climático, entre las que se destaca el proyecto “AIACC: Assessments of Impacts and Adaptations to Climate Change in Multiple Regions and Sectors”, el cual busca

(...) contribuir a la comprensión en el ámbito científico de los impactos del cambio climático en los países en desarrollo, su vulnerabilidad y su capacidad de adaptación, a la vez que se busca mejorar los conocimientos científicos y técnicos en estos países, y se genera información útil para la elaboración de políticas de adaptación (Ipade, 2006b).

Ahora bien, en el marco de las Naciones Unidas se han constituido tres fondos de adaptación al cambio climático, cuyos objetivos se enuncian en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Fondos de adaptación para el cambio climático

Nombre del fondo	Objetivos
Least Developed Countries Fund (LDCF)	Su objetivo principal es apoyar directamente a los países menos desarrollados en la preparación de programas nacionales de adaptación. Se ha ejecutado en algunos países como: Bangladés, Bután y Mauritania.
Strategic Priority on Adaptation (SPA)	Su prioridad es integrar la adaptación al cambio climático en los programas de desarrollo de los países, mediante la ejecución de proyectos piloto que apunten a esta iniciativa.
Special Climate Change Fund (SCCF)	Fondo económico dirigido al desarrollo, se enfatiza en los sectores más afectados por el cambio climático, tales como salud, agricultura, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en información del PNUD.

Unión Europea

La Unión Europea (UE) diseña y ejecuta una serie de proyectos que buscan reducir los efectos del cambio climático y mitigar las acciones que lo producen. Para ello cuenta con la puesta en marcha de una estrategia denominada: “Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)⁶”, cuyo objetivo cardinal es “la aplicación de las políticas existentes, en la elaboración de nuevas medidas en coordinación con las demás políticas europeas, el

6 Para mayor información ver <http://europa.eu>.

refuerzo de la investigación, el aumento de la cooperación internacional y la sensibilización de los ciudadanos”⁷.

- De acuerdo con lo anterior, se contempla una estrategia de acción llamada “hasta 2020 y después”, cuyas principales medidas energéticas se definen de la siguiente manera⁸:
 - Mejorar la eficiencia energética de la UE en un 20% de aquí a 2020.
 - Aumentar el porcentaje correspondiente a las energías renovables en un 20% de aquí a 2020.
 - Desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico del carbono que preserve el medioambiente.

Los esfuerzos de la UE se encaminan a la concepción de que los esfuerzos de lucha contra el cambio climático, solo pueden concretarse a partir de la acción mundial, y, por ende, mientras los países desarrollados deben comprometerse a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, los países en desarrollo deben limitar el aumento de las emisiones, promover el uso de energías renovables, ampliar los MDL y poner en práctica los proyectos de adaptación al cambio climático financiados por fuentes de cooperación bilateral y multilateral.

2.4. La agenda de eficacia de la ayuda y el cambio climático

Desde los años noventa, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo se transforma como consecuencia de la vinculación de nuevos temas en la agenda, actores, instrumentos y principios ligados a la eficacia de la ayuda. Frente a esta última, se gestan una sarta de propuestas reformadoras debido al reconocimiento y a la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda (Alonso, *et al.*, 2010). La Declaración de Roma sobre armonización (2003), la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005), el Programa de Acción de ACCRA (2008) y el IV Foro sobre Efectividad de la Ayuda (Busan, 2011), que dan lugar a la agenda de París, se constituyen entonces, en las referencias más relevantes para comprender los nuevos compromisos entre donantes y receptores para avanzar en la eficacia de la ayuda (Grandas, 2011). Esto, sin lugar a duda, incluye las diversas dinámicas de la optimización en la financiación del cambio climático y la priorización de este en la agenda de la ayuda al desarrollo.

La Declaración de París de 2005, en la cual más de cien signatarios se comprometieron a perfeccionar la eficacia de la ayuda desde los principios de alineación, armonización,

7 Síntesis de la legislación de la UE. “Estrategia sobre el cambio climático: bases de la estrategia” (2005).

8 Estrategia en el ámbito del cambio climático hasta 2020 y después. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128188_es.htm.

apropiación, gestión por resultados y mutua responsabilidad, tan solo expresa que para que la ayuda sea más eficaz debe promoverse un “enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales”, en el cual, es imprescindible profundizar en la evaluación del impacto ambiental en aspectos de interés global como la desertización, el cambio del clima y la pérdida de la biodiversidad (DP, 2005).

Al igual que París, el Programa de Acción de ACCRA de 2008, no hace referencia expresa a este tipo de ayuda. Reconoce el cuidado del medioambiente, entre otros, como uno de los factores impulsores del desarrollo de los países. Unido a esto, manifiesta que el cambio climático es un desafío global que se constituye en una amenaza frente a los progresos de muchos países en la lucha contra la pobreza (PAA, 2008).

Por su parte, el Cuarto Foro de la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan (Corea del Sur) del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, reafirma el compromiso y enfatiza la necesidad de incrementar y alinear el financiamiento contra el cambio climático en el mediano plazo. Destaca además, la importancia de promover la coherencia, transparencia y predecibilidad de los recursos destinados a aportar en la lucha contra el cambio climático, en dos direcciones:

Continuar apoyando la política nacional de cambio climático y el planeamiento como una parte integral de los planes generales de desarrollo de los países en desarrollo y asegurar que —donde sea apropiado— estas medidas estén financiadas, entregadas y monitoreadas a través de los sistemas de los países en desarrollo de manera transparente (Busan, 2011).

Y

(...) continuar compartiendo las lecciones aprendidas sobre la eficacia del desarrollo con aquellas entidades involucradas en actividades climáticas y asegurar que la cooperación para el desarrollo más amplia también esté informada de las innovaciones en el financiamiento para el cambio climático (Busan, 2011).

La agenda de eficacia, permite evidenciar que cada vez resulta más apremiante la financiación de la lucha contra el cambio climático como un mecanismo para el desarrollo sostenible.

Los foros y conferencias mundiales como la 17ª Conferencia de las Partes organizada por la CMNUCC, en Durban, y el IV Foro de Alto Nivel de la Eficacia de la Ayuda en Busan en la Efectividad de la Ayuda, que se celebraron en el 2011 y en los cuales se lanzó el nuevo Fondo Verde Climático (la “quintaesencia” del financiamiento climático) y se apoyó un Bloque Temático en el Financiamiento Climático y la Eficacia del Desarrollo, respectivamente, expresan el compromiso de la comunidad internacional en avanzar hacia una mejor y mayor financiación del cambio climático y un decidido compromiso desde los gobiernos nacionales de incluir el tema en sus políticas ambientales de desarrollo.

Conclusiones

Es evidente que en la lucha contra el cambio climático el sistema internacional de cooperación desempeña un papel esencial, ya que al ser un problema global y complejo, sus acciones requieren de un esfuerzo conjunto que apunte a la mitigación de las causas y a la adaptación de los efectos, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

En el campo de la mitigación del cambio climático, el esfuerzo prioritario debe llevarse a cabo en los países industrializados, pues son ellos quienes emiten mayores proporciones de gases efecto invernadero. No obstante, las naciones en desarrollo deben limitar sus emisiones y establecer modelos de desarrollo más sostenibles que vayan de acuerdo con los proyectos que vienen ejecutándose, a partir de los flujos de cooperación provenientes de actores bilaterales y multilaterales de cooperación.

Hoy por hoy, el cambio climático hace presencia en los planes de desarrollo y en las políticas de cooperación de los países donantes, lo cual se refleja en la tendencia creciente de la curva de flujos económicos destinados desde el año 2005 hasta el 2012, y aunque la coyuntura actual gira en torno a una fuerte crisis económica, los asuntos climáticos no dejan de perfilarse como una de las temáticas más relevantes ligadas al desarrollo.

Si bien ha existido un fuerte vínculo por parte del sistema internacional de cooperación hacia las variaciones del clima y sus efectos, es necesario apuntar a que los protocolos, acuerdos y tratados internacionales en virtud de la protección del medioambiente, generen fuerza vinculante y obligatoriedad, de tal forma que el no cumplimiento de las medidas adoptadas, produzca consecuencias para los países que incurran en faltas directas.

La solución al problema se convierte en un proceso progresivo en el que los gobiernos deben comprometerse a intensificar el uso de energías renovables como medio para la disminución de emisiones de carbono, y pasar del diseño de planes a la ejecución y puesta en marcha de acciones concretas, focalizándose siempre en las estrategias de mitigación y adaptación de las causas y efectos del cambio climático.

De la misma manera, la cooperación internacional debe seguir enfatizando en el medioambiente como eje transversal en sus proyectos de desarrollo; de este modo, todas sus intervenciones terminarán contribuyendo con la consecución de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Finalmente, es de reconocer que aunque los fondos se incrementan progresivamente, es significativo seguir destinando cada vez más flujos de ayuda oficial a esta temática, con el objetivo de hacer evidente la necesidad de combatir este mal público mundial que degrada cada vez más las condiciones humanas de vida y la conservación del medioambiente.

Resultaría interesante que las políticas de gestión medioambientales se convirtieran en componentes clave de la política exterior de los Estados, pues las condiciones favorables medioambientales aportan a la promoción de desarrollo sostenible para el beneficio colectivo.

Bibliografía

- ALONSO, J. A., GARCIMARTÍN, C. y MARTÍN, V. Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the Mdgs. Versión electrónica:
- http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/agenda_junio/pdf_grupo/ES/Alonso_xAyudax_calidad_institucional_ex.pdf 2010.
- BRACK, D. *International trade at the Montreal protocol*. Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996.
- CLIMATE CHANGE. *Economic and social dimensions of climate change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC). *Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático*. Nueva York. Versión electrónica: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, 1992.
- _____. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Conferencia de las Partes 17º periodo de sesiones. Informe del Comité de Transición para la creación del Fondo Verde para el Clima. Durban. Versión electrónica: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/06s.pdf>, 2011.
- DECLARACIÓN FINAL ASOCIACIÓN DE BUSAN PARA UNA EFICAZ COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Busan, República de Corea, 29 noviembre-1 de diciembre, 2011. Versión electrónica: <http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2011/12/Declaraci%C3%B3n-Final-Busan-BOD-dic2011-Espa%C3%B1ol.pdf>, 2011.
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC). *Development Assistance Committee in dates*, OECD. París. Versión electrónica: <http://www.oecd.org/dac>, 2012.
- FORO DE ALTO NIVEL DE PARÍS. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad. París, 2005.
- FREDRIKSSON, Per G. y NOEL G. *Ratification of the 1992 climate change convention: what determines legislative delay?* Washington, Banco Mundial, Departamento de Medioambiente, 1998.
- FUNDACIÓN IPADE. “Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional”. En: *Documento de trabajo*, núm. 10. Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Versión electrónica: http://www.ucm.es/info/IUDC/img/articulos/publicaciones/Cambio_climatico_DEFINITIVO.pdf, 2006.

- _____. *Guía básica sobre cambio climático y cooperación para el desarrollo*. Madrid, Fundación Ipade, 2006.
- GRANDAS, D. “Aplicación de la Declaración de París en Colombia”. En: *Revista Expeditio*, pp. 79-85. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2011.
- GRUNBERG, I, KAUL, I y STERN, M. “Definición de bienes públicos mundiales”. En: I. Kaul, I. Grunberg y M. Stern. *Bienes públicos mundiales: la cooperación internacional en el siglo XXI*. México, Oxford, 2012.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate change. The IPCC scientific assessment, World Meteorological Organization and United Nations Environment Programme*. Ginebra, IPCC, 1990.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Climate change policy initiatives, organization for economic cooperation and development*. París, IEA, 1992.
- MARTÍNEZ, I y SANAHUJA, J. A. *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid, Fundación Carolina, 2009.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The development cooperation report 2011 50th anniversary edition*. Versión electrónica: 10.1787/dcr-2011-en, 2011.
- _____. *Stat extracts complete databases available via OECD'S iLibrary*. Versión electrónica: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2B>, 2012.
- _____ y DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC). *Tracking aid in support of climate change mitigation and adaptation in developing countries*. Versión electrónica: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/48708083.pdf>, 2011.
- _____. *Statistics on climate-related aid 2012*. Versión electrónica: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/FactsheetRio.pdf>, 2012.
- OVER, B. *Linking climate change and development*. París, OCDE. Versión electrónica: <http://www.oecd.org/env/climatechange/36174361.pdf>, 2005.
- PORTAL DE LA LABOR DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto. Versión electrónica: <http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml>.
- PRIMER DIÁLOGO REGIONAL DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE: HACIA EL FINANCIAMIENTO EFICAZ PARA EL CLIMA. Tela, Honduras, 2-4 mayo 2012. Versión electrónica: http://www.financiamientoalcambioclimatico.org/docs/nota_conceptual.pdf, 2012.
- PROGRAMA DE ACCIÓN DE ACCRA. Versión electrónica: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>, 2008.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono en su forma ajustada y/o enmendada. Nairobi, Secretaría del Ozono, PNUMA. Versión electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/milestones/pdf/protocolomontreal.pdf>, 2000.

———. *Seguimiento a nuestro medioambiente en transformación: de Río a Río+20 (1992-2012)*. División de Evaluación y Alerta Temprana (DEWA), PNUMA. Nairobi. Versión electrónica: <http://www.pnuma.org/deat1/documentos/SEGUIMIEN-TO%20RIO%20A%20RIO%20WEB.pdf>, 2011.

———. Seguimiento Geo 5. Perspectivas del medioambiente mundial. Reunión intergubernamental sobre el resumen para los responsables de la formulación de políticas del quinto informe “Perspectivas del medioambiente mundial”. Nairobi, PNUMA. Versión electrónica: http://www.pnuma.org/geo/GEO5_SPM_sp_lowres_FINAL9Marchweb.pdf, 2012.

PROTOCOLO DE KIOTO. Versión electrónica: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kp-span.pdf>, 1997.

SANZ, M. J. Logros alcanzados en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático. Durban, 28 de noviembre-11 de diciembre de 2011, p. 6. Versión electrónica:

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1324371361_durban.pdf, 2011.

UNIÓN EUROPEA. *Síntesis de la legislación de la Unión Europea*. Versión electrónica: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_es.htm, 2011.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *Órganos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Versión electrónica: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/estructura/organos/items/6209.php, 2012.

———. Green Climate Fund (GCF). Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Versión electrónica: http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/green_climate_fund/items/5869.php.

The importance of ethics in the role of arbitrators

*Adriana Collazos Ortiz**

Resumen

La importancia de la ética en el papel de los árbitros, es un documento de investigación que analiza varios casos de arbitraje internacional, desde los que se estudia el valor de la neutralidad y de los deberes de los árbitros cuando son partícipes en un conflicto.

Introduction

International Arbitration has become the most effective process to resolve commercial disputes between international actors. Arbitration is attractive for business players because it (i) creates predictability in the international commercial world; (ii) prevents parallel litigation in different countries and, (iii) assures neutrality in the dispute resolution. However, if the arbitrators are not ethical “judges”, these benefits will not exist.

The importance of arbitrators’ ethics has been recognized by international authorities for decades. Recently, two important codified guidelines for arbitrators’ ethics have been modified. The American Arbitration Association’s Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes and the International Bar Association’s Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration reformed the old Triple A’s Code and IBA Rules respectively.

This paper intends to compare and contrast the ethical rules that have been modified with the new guidelines issued by the organizations mentioned above. The objectives are to explain the development of the ethical rules for arbitrators’ behavior and to discuss the scope of the duty of disclosure, material facts to be disclosed, conflicts of interest, and the neutrality of the party nominee arbitrator. *Commonwealth Coatings v. Continental Ca-*

* E-mail: adriana.collazos@utadeo.edu.co

sualty, *AT & T Corp. v. Saudi Cable Company*, *Merit Insurance v. Leatherby Insurance* and *Sunkist v. Sunkist* will be the cases discussed as the judicial context of the ethical rules.

I. Commonwealth Coatings v. Continental Casualty

Duty of Disclosure

The United States Supreme Court decision in *Commonwealth Coatings v. Continental Casualty* reflects a strict judicial point of view related to the arbitrator's duty to disclose information that could be perceived as a bias in the arbitration proceeding¹.

In *Commonwealth Coatings*, a subcontractor filed a request for arbitration process to recover money for a painting job that he claimed the prime contractor owed him. This commercial relationship derived from a principal construction contract. According to an agreement to constitute the panel, each party should appoint one arbitrator and the two party-arbitrators should select a third neutral arbitrator. However, the third arbitrator had business connections with the prime contractor that were never disclosed to the subcontractor. He had served as an engineering consultant for the contractor on many projects, including the projects involved in the arbitration. After the award was made, the subcontractor discovered the existing relationship and challenged the award².

The Supreme Court vacated the arbitration award on the ground that the United States Arbitration Act authorizes vacating an award where it was "procured by corruption, fraud or undue means", or "where there was evident partiality in the arbitrators"³. Nonetheless, the Court recognized that the petitioner in *Commonwealth Coatings* did not charge the arbitrator with fraud or bias in deciding the case, and that the Court had no reason, different than the lack of disclosure of the arbitrator's relationship with the prevailing party, to suspect that the arbitrator acted with improper motives⁴.

Thus, what was the real reason for deciding against the award? Was lack of disclosure the reason for the Court's decision? Moreover, was the relationship sufficiently material to vacate the unanimous arbitration award?

It seems as if in this case, lack of disclosure was sufficient reason to vacate an arbitration award, because there were no charges of corruption, fraud, undue means or partiality on the part of the arbitrator and the Court did not have a suspicion that the arbitrator acted with improper motives. Is it a valid conclusion of the Court that -non disclosure- is a material fact to vacate an award?

1 Commonwealth Coatings Corp. v. Continental Casualty Co. 393 U.S. 145 (1968).

2 Ibid, 146.

3 Ibid, 147.

4 Ibid, 146.

For the purpose of the decision in *Commonwealth Coatings*, the Supreme Court compared the arbitrator's role with the roles of the Jury and Judge in a judicial proceeding and established that arbitration should not be distinguished from judicial process in this kind of situation. By interpreting the statutory language, the Court understood that the principle that governs to set aside a judicial decision when there is "the slightest pecuniary interest" on the part of the judge is the same concept that governs arbitration proceeding⁵. Accordingly, "the slightest pecuniary interest" from the arbitrator is sufficient ground to vacate or at least, challenge an arbitration award. But, specifically what was the decision of the United States Supreme Court in *Commonwealth Coatings*? Is this principle enforceable in private conflict resolution? Do international arbitration rules recognize this premise as a valid one? Does the concurring rationale focus on the same point?

As Mr. Justice White and Mr. Justice Marshall confirmed in their concurring opinion in *Commonwealth Coatings*, arbitrators are not to be held to the judicial standards because they are "men of affairs" and, as a consequence, they are not disqualified *per se* by their business relationship with any of the parties⁶.

In the context of the new Code of Ethics of the American Arbitration Association, the *Commonwealth Coatings v. Continental Casualty* ruling is well received although not completely unambiguously understood. In Canon I (c), the new code reduces the scope of unethical behavior of an arbitrator establishing that after full disclosure of the relevant facts, when the parties have agreed to continue with the arbitrator's appointment or services, it is not unethical for the arbitrator to serve his role⁷. This same idea is explicit in Canon II (f) which says as follow:

When the parties with knowledge of a person's interests and relationships, nevertheless desire that person to serve as an arbitrator, that person may properly serve⁸.

Accordingly, Mr. Justice White and Mr. Justice Marshall were right in their reasoning that if a business relationship exists between the arbitrator and one of the parties, but it is known and accepted by both parties, or it is trivial, this is not a disqualifying factor⁹.

On the other hand, the IBA Guidelines on Conflicts of Interest admit the same rule that knowledge and acceptance of the relationship by the parties is a valid exception for disqualification of an arbitrator. Under the IBA codified ruling, the parties have 30 days after disclosure to object to an arbitrator's appointment. If the interested party does

5 Ibid, 148.

6 *Commonwealth Coatings Corp. v. Continental Casualty Co.* Mr. Justice White, concurring opinion 393 U.S. 145,150 (1968).

7 The Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes. A.A.A..

8 Ibid, Canon II (f).

9 *Commonwealth Coatings Corp. v. Continental Casualty Co.* Mr. Justice White, concurring opinion 393 U.S. 145,150 (1968).

not raise any objection within that time, he or she has waived any potential conflict of interest and the possibility of objecting in a later stage of the proceeding¹⁰. However, the IBA guidelines do not establish this rule as an absolute principle. There are some red list issues which the parties are compelled not to waive. Those non-waivable issues derived from the common law principle that says that “no person can be his or her own judge”¹¹. In consequence, these rules limit the autonomy of the parties’ consent in order to obtain an impartial arbitration proceeding¹².

Nevertheless, when referring to the duty of disclosure, both rules -the IBA guidelines and the Triple A code- focus on the same direction as the concurring rationale of *Commonwealth Coatings* decision does. Non-disclosure is not *per se* disqualifying, if the facts or relationship undisclosed were trivial¹³. Therefore, the question is, which facts should one disclose? Which facts are trivial?

The answer to that inquiry should be determined by applying the principle which says that when there are doubts to which information one may disclose, those doubts should be resolved in favor of disclosure. The new codified ethic rules described above, and the *Commonwealth Coatings*’ decision, stated that any doubt as to whether or not an arbitrator ought to disclose some information should be resolved in favor of disclosure¹⁴. Thus, if arbitrators err, they should do so on the side of disclosure.

II. A Royal Courts of Justice Decision

AT & T Corporation v. Saudi Cable Company

Which are Material Facts to be Disclosed?

The Supreme Court of Judicature’s pronouncements In *AT & T Corporation v. Saudi Cable Company*, led us to a more confused stage of uncertainty than *Commonwealth*

10 IBA Guidelines on Conflicts of Interests in International Arbitration. International Bar Association, General Standard 4 (a).

11 *Ibid*, Explanation to General Standard 2(d).

12 As a difference, the AAA Code of Ethics and the *Commonwealth Coatings v. Continental Casualty* decision do not take into account the possibility of non-waivable issues on the parties consent. One may understand that *Commonwealth Coatings* and AAA ethics rules leave the door open for the parties to decide whatever they consider the best for their arbitration process.

13 For the IBA guidelines, *trivial* would be understood as all the facts listed on the permissive green catalog, where there is not duty to disclose and, as a consequence, there should not be disqualification of the arbitrator and the process may continue without disturbance.

14 See *Commonwealth Coatings Corp. v. Continental Casualty Co.* Mr. Justice White, concurring opinion 393 U.S. 145,152 (1968); The Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes. A.A.A., Canon II (d); IBA Guidelines on Conflicts of Interests in International Arbitration, Part One, General Standard 3 (c).

Coatings' decision referring to which information one should disclose and when. While *Commonwealth Coatings* is clear that one may err for disclosure, *AT & T v. Saudi* takes an ambiguous position facing the same issue¹⁵.

In *AT & T v. Saudi*, AT & T Corporation filed a request for arbitration against Saudi Cable Company, trying to solve a dispute derived from a pre-bid agreement for a telecommunications project (TEP-6). It was a condition for the bidders that cable required for the project should be acquired from Saudi Cable Company, and that was the reason for existence of the pre-bid agreement involved in the dispute. AT & T and its competitor, Nortel, submitted bids for that project (TEP-6), but the contract was awarded to AT & T making Nortel one of the aggrieved bidders¹⁶.

According to the ICC rules that were applicable for this proceeding, each party may nominate its own arbitrator subject to confirmation by the ICC and a chairman also subject to confirmation. Mr. Fortier, an outsider director of Nortel, who was also a minority shareholder in Nortel as well as in AT & T, was named the chairman of the panel. The information in reference to Nortel connections was never disclosed during the arbitration proceeding. Furthermore, the Nortel directorship was omitted from the resume sent to the ICC while at the same time, Mr. Fortier sent different resumes to other institutions, in which he included his directorship information. This fact, however, was found by the court as a secretarial mistake¹⁷.

During that time, the arbitrators' panel issued three partial awards in favor of Saudi Cable Company against AT & T¹⁸. In addition, for procedural effects, AT & T had to reveal to the panel some confidential information which did not want it to fall in to competitors' hands. Afterward, it was known that Mr. Fortier was an outside director of Nortel; therefore AT & T began judicial process to set aside the awards and to remove him from the panel¹⁹.

The Supreme Court of Judicature decided against AT&T because it was unable to show any grounds for setting aside the awards or removing Mr. Fortier based on bias or misconduct. The Court's rationale was based on the fact that there was no consciously, apparent or unconscious bias, or in any matter, misconduct. The Royal Court's reasoning focused on different facts as follow, (i) Nortel was not a party to the arbitration process, (ii) the outcome of the projects triggering the dispute would not be a real economic

15 *AT & T Corp. v. Saudi Cable Co*, 2000 WL 571190 (CA), 5-23-2000 Times 571, 190, (2000).

16 *Ibid*, 2.

17 *Ibid*, 3.

18 The first partial award, issued on 4 September 1996, stated that the terms of the pre bid agreement were legally binding and that the parties obliged to meet promptly and negotiate in good faith. The second partial award issued on 2 July, 1998 concluded that AT & T had not negotiated in good faith with Saudi Cable. On 15 September, 1999, the third partial award was issued, establishing the quantum of US\$ 30.000.000, plus interest, as partial compensation for Saudi Cable.

19 *AT & T Corp. v. Saudi Cable Co*, 2000 WL 571190 (CA), 5-23-2000 Times 571, 190, (2000).

benefit or loss for the arbitrator, (iii) the directorship in Nortel was incidental and not vital for the arbitrator's life, (iv) he had no managerial power in Nortel's day to day life, (v) Mr. Fortier is a recognized lawyer and arbitrator and he did not represent a real danger for the proceedings' fairness, and (vi) nothing in the arbitration proceedings showed bias because there was not real disposition or prejudice for one party or another, among others reasons²⁰.

AT & T v. Saudi, develops a different view of arbitration duty to disclose. As petitioner's counselor properly alleged, Mr. Fortier had plenty of opportunities during different stages of the arbitration to disclose his connections with Nortel and he did not. He failed to disclose his directorship in three different stages of the process, (i) at his statement of independence, (ii) when it became apparent that Nortel had been involved as a disappointed bidder, and (iii) when AT&T had to disclose confidential information and it was concerned that it could get in competitors' hands. However, according to the Court, Mr. Fortier failed "innocently" to disclose such information²¹. Was this undisclosed information sufficiently material to be disclosed? Why, in *Commonwealth Coatings*, failure to disclose relevant information was sufficient ground to vacate the award? Was Mr. Fortier's failure to disclose different in some way from the contractor's failure to disclose in *Commonwealth Coatings*? Was the standard of review different for each case?

The IBA guidelines on Conflicts of interest offer a non-exhaustive list of situations that an arbitrator must disclose²². None of these situations directly encompasses the facts of *AT & T v. Saudi*. However, the chairman in this case had a close relationship with a third party, Nortel, which may have had some interest in the outcome of the case, and may get some indirect benefit from the defeat of the unsuccessful party.

Furthermore, an arbitrator's directorship to one of the parties has significant importance under the IBA guidelines. This situation is even listed at the non-waivable red catalog. The reason for listing this situation as a non-waivable one is the magnitude and weight of a relationship between a director and an enterprise. Accordingly to the IBA understanding of directorship, when one is a director of an enterprise and one is deciding something that could affect this enterprise, one is acting as his own judge²³. Even when Nortel was not a party to the arbitration process and this non-waivable situation does not apply, it was a direct competitor of AT & T in the project involved in the dispute and, possibly, in future projects with the same contractor. Therefore, the arbitrator in the pre-

20 Ibid, 3.

21 Ibid, 3.

22 The IBA rules have design three different color lists for practical application purposes of the general standards. The red color is a catalog of the more serious situations which an arbitrator should disclose to the parties. Some red listed issues are waivable and some others are not. The orange color is a record of less serious situations which an arbitrator has the duty to disclose. Finally, the green color list is an inventory of trivial facts that the arbitrator has not duty to disclose.

23 IBA Guidelines on Conflicts of Interests in International Arbitration. International Bar Association, Part II, Practical application of the General Standards (2).

sent case represented an interested party in defeating AT & T and so, there was an evident conflict of interests. Was this a material fact to be disclosed at some stage of the proceeding? If it was a material fact, why the award was not vacated?

One may believe, as the Court did, that Mr. Fortier's failure to disclose was an innocent fact. Nevertheless, one may not forget that his failure lasted throughout the whole arbitration process. From an objective point of view, Mr. Fortier's failure to disclose could appear to be innocent only until AT & T expressed its concern about the discovery of confidential information that could fall on competitors' hands. He was the competitor, and he did not disclose it²⁴. Thus, what is the scope of duty of disclosure?

III. Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company

Immaterial Facts and Impartiality

In *Merit Insurance v. Leatherby Insurance*, the United States Court of Appeals for the seventh circuit recognized that the standards of disqualification for arbitrators are less strict than for judges²⁵. This recognition is standing on the side of Mr. Justice White and Mr. Justice Marshall concurring opinion in *Commonwealth Coatings*, where they affirmed that arbitrators, as men of affairs, can not be held by the strict principles of the judicial process²⁶.

The interesting part of *Merit Insurance's* decision, is that the Court acknowledged that in order to get the expertise required in a specific arbitration proceeding, the parties must be open to accept arbitrators that may know the parties by their prior contact with the industry²⁷.

In *Merit Insurance*, the Court made a balancing exercise between impartiality and expertise under two different scenarios, the judicial system and the arbitration process, and concluded that the weight of those concepts differs depending on the scenario in which it is analyzed. According to the Court, arbitration is a way to obtain expertise in a dispute resolution, and as a consequence, arbitrators must know the business, and maybe, the parties involved. That means that in arbitration proceedings, impartiality is a little bit sacrificed in order to obtain an expert's award. On the other hand, the judicial system must

24 The IBA ethic's guidelines as well as the AAA ethic's rules do not make any difference between an insider director of an enterprise and an outsider. Moreover, the IBA rules in its General Standard 2, stated that a board member of an enterprise has its same identity, and under that understanding Mr. Fortier had the same identity that Nortel, the competitor of AT & T. See IBA Guidelines on Conflicts of Interests in International Arbitration. International Bar Association, Explanation to General Standard 2 (d), May 2004.

25 *Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company* 714 F.2d 673 (1983).

26 *Commonwealth Coatings Corp. v. Continental Casualty Co.* 393 U.S. 145 (1968).

27 *Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company* 714 F.2d 673, 679 (1983).

be impartial, rather than expert, because it is a branch of the governmental power and its legitimacy depends on impartiality.

Merit Insurance's decision is, once again, the Court's forgiveness of an arbitrator's failure to disclose.

Were the facts so trivial that they did not deserve to be disclosed? Is failure to disclose a reason for setting aside an award? What happened with *Commonwealth Coatings'* majority decision?

In 1972 Merit Insurance and Letherby Insurance were parties in a reinsurance contract. Merit Insurance sued Letherby in a Federal District Court for fraud in inducing the contract²⁸. Letherby moved to arbitration according to prior agreement. The arbitration was conducted under the American Arbitration Association (AAA) rules. Each party appointed one arbitrator and together the parties appointed a "neutral" arbitrator named Jack Clifford²⁹.

At the first meeting the arbitrators decided that all of them were going to act as neutral arbitrators. The arbitration process lasted more than three (3) years and, as a result, there was a unanimous award of more than ten million dollars for Merit Insurance. At the judicial level for confirmation of the award, Leatherby alleged that one of the party-nominee arbitrators had been biased. However, the court confirmed the award³⁰.

During appeal proceeding, Leatherby filed a motion alleging that the "neutral arbitrator" Mr. Clifford, fourteen (14) years ago worked for the actual president and principal shareholder of Merit Insurance, while he was working in Cosmopolitan. On that base, and taking into account the failure to disclose the past relationship between the third arbitrator and the party's president, the District Court set aside the arbitration award³¹. Merit Insurance appealed and the Appeals Court reversed the decision and remanded in order to reinstate the award³².

The United States Court of Appeals observed two factors of great importance related to arbitrator's ethics, (i) the materiability of the relationship between the arbitrator and the party, and (ii) the spirit of the ethical rule of disclosure in the old Code of Ethics of Triple A.

To reach the decision, the United States Court of Appeals analyzed that the past relationship between Mr. Clifford and the president of Merit Insurance was not a close relationship, but only a professional one, and that it ended fourteen (14) years ago thus there was no possible financial interest in the outcome of the arbitration. However, to reach its

28 *Ibid*, 676.

29 *Ibid*, 676.

30 *Ibid*, 676..

31 *Ibid*, 677.

32 *Ibid*, 683.

decision, the Court did not use the “trivial relationship” test, but rather it used the “intimate relationship” test³³.

Accordingly, an intimate arbitrator-party past relationship would be a material fact to be disclosed and a strong consideration for setting aside an arbitration award. In the Court words, the relationship must be “so intimate, personally, socially, professionally, or financially, as to cast serious doubt” on the arbitrator’s impartiality³⁴.

In addition, the Court evaluated Mr. Clifford’s failure to disclose under the previous Code of Ethics that provided that disclosure was intended to be applied realistically so that it did not become impracticable³⁵.

Regarding the issue of disclosure under the ethical rules, the Court concluded that, although, failure to disclose could be a violation of the arbitrators’ ethical standards it did not mean that the arbitration award should be nullified judicially³⁶. The inquiry of an award’s validity must be analyzed under Section 10 of the United States Arbitration Act because the ethical rules do not have the force of the law³⁷.

What is the point of establishing ethical standards if they are not enforceable? What is the applicability and enforceability of the arbitrators’ ethical duties?

IV. Sunkist Soft Drinks, Inc. Del Monte Corporation v.

Sunkist Growers, Inc.

Neutrality of the Party Nominee Arbitrator

In *Sunkist v. Sunkist*, the United States Court of Appeals for the eleventh circuit, based upon the Canon VII of the Triple A previous Code of Ethics, declared that party appointed arbitrators may be permitted, and should be expected to be predisposed towards the party who appointed them³⁸. This affirmation encompasses *Merit Insurance*’s decision

33 Nevertheless, the Court compared *Merit Insurance* with *Chitimacha* a case that held that a district judge did not have to disqualify himself from a case in which the defendant was a corporation which he had represented in private practice. That relationship was trivial because it has terminated six (6) years ago.

34 *Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company* 714 F.2d 673, 680 (1983).

35 The spirit of the old standard of disclosure under the Triple A previous code, was very confusing. The duty to disclose was limited from the beginning without any legitimate reason, leaving on the air the understanding of permission of non disclosure. The new Triple A ethical rules do not say anything similar to that permissive duty to disclose. Instead, the new Code of Ethics makes a stricter approach of disclosure establishing in its II canon (d) that any doubt as to disclosure concerns should be resolved in favor of disclosure.

36 *Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company* 714 F.2d 673, 680 (1983).

37 *Ibid.*

38 *Sunkist Soft Drinks, Inc. v. Sunkist Growers, Inc.* 10 F. 3d 753 (1993).

which affirmed that impartiality is a principle subordinated to expertise in arbitration proceeding³⁹. *Merit Insurance* stated that the importance of expertise over impartiality is “dramatically illustrated by the practice whereby each party appoints one of the arbitrators to be his representative rather than a genuine umpire⁴⁰”.

There were two issues in *Sunkist v. Sunkist*. One was associated with a nonsignatory to a contract invoking an arbitration provision, and the second one was related to party appointed arbitrator’s ethics⁴¹. For the purpose of this paper we will focus only on the second issue of discussion.

Sunkist Grower and General Cinema Corporation were parties on an orange soda deal. Cinema Corporation created a wholly owned subsidiary named Sunkist Soft Drinks that entered into a license agreement with Sunkist Grower which contained an arbitration clause. A couple of years later, in 1984, Del Monte Corporation acquired Sunkist Soft Drinks and absorbed it into its beverage products division. In 1986 Del Monte and Sunkist Soft Drinks filed a declaratory relief action against Sunkist Grower in order to obtain a declaration that the controversy relating to Sunkist Soft Drinks’ performance under the license agreement was subject to arbitration. After the complaint was filed, Sunkist Soft Drinks was sold to another company, Cadbury Schweppes, Inc., a fact that was reflected in an amendment to the original complaint⁴². There was a whole procedural development in California and Georgia that ended up in Georgia with a granted motion to compel arbitration filed by Del Monte⁴³.

The parties applied the American Arbitration Association (AAA) rules to constitute the arbitrators panel and for the purposes of the subsequent proceeding. Each party appointed an arbitrator and mutually agreed upon a third neutral arbitrator. Del Monte appointed Mr. Meyers as its party-nominee arbitrator⁴⁴.

Before the arbitration process began Mr. Meyers met with counsel and other representatives of Del Monte to prepare for the hearing. A third party witness was interviewed in Mr. Meyers’ presence. However, after being designated as an arbitrator to the process Mr. Meyers submitted a written disclosure as it is required by the Triple A rules⁴⁵.

Sunkist Grower filed a motion to the Triple A requesting that Mr. Meyers was not confirmed as arbitrator to the process based upon his prior contact with the possible witness. The Triple A confirmed Mr. Meyers’ appointment and Sunkist Grower brought action to

39 *Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company* 714 F.2d 673 (1983).

40 *Ibid*, 679.

41 *Sunkist Soft Drinks, Inc. v. Sunkist Growers, Inc.* 10 F. 3d 753 (1993).

42 This amendment to the complaint also added Nabisco Brands, Inc.

43 *Sunkist Soft Drinks, Inc. v. Sunkist Growers, Inc.* 10 F. 3d 753, 755 (1993).

44 *Ibid*, 756.

45 *Ibid*, 756.

the District Court which declined to rule on the merits of the motion because it was too premature⁴⁶. The panel entered in a two-to-one decision for Del Monte.

At the confirmation level, Sunkist Grower moved to vacate the award on the grounds of misconduct on Mr. Meyers' part. The Court denied the motion to vacate the award and, instead, confirmed it. Sunkist Grower appealed the decision and the Court affirmed the confirmation of the award⁴⁷.

The Court of Appeals relied on the fact that Mr. Meyers was a party-appointed arbitrator and that Triple A old Code of Ethics recognized different rules for neutral and nonneutral arbitrators, imposing less and more flexible duties to nonneutral arbitrators⁴⁸.

In harmony to the old Code of Ethics, party-nominee arbitrators, like Mr. Meyers, may be predisposed toward the party that appointed them. Thus, if nothing different was said, there was a permissible non impartial way of acting for the party-nominee arbitrators. However, that permission was not absolute because they were obligated to act in good faith, integrity and fairness⁴⁹. The Court analyzed Mr. Meyers' conduct under the standard of good faith, integrity and fairness and found that he had acted in accordance with the valid ethical rules and that there was no misconduct in his behavior. As a consequence, the Court sustained the arbitration award.

For today's Triple A Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes, there are no arbitrators known as "nonneutral". The valid Code establishes that party-appointed arbitrators which are expected by the parties to be predisposed toward the party that appointed them should be known as Canon X arbitrators⁵⁰.

On the other hand, if nothing has been said about arbitrators' neutrality, all arbitrators are presumed to be neutral and are expected to comply with the same standards as the third arbitrator⁵¹.

Which would have being the outcome of *Sunkist v Sunkist* under the new ethical rules? Would the new presumption change the Court's point of view?

The presumption of neutrality of party-appointed arbitrators is an important change of the ethical rules. The previous Code of Ethics stated that party-appointed arbitrators should be considered nonneutrals unless both parties informed the arbitrators that all of them were to be neutral⁵². Today's Triple A Code of Ethics establishes an absolutely

46 *Ibíd*, 756.

47 *Ibíd*, 756.

48 *Ibíd*, 758.

49 *Ibíd*, 759.

50 The Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes. A.A.A., March. Canon IX (B).

51 *Ibíd*, Canon IX (A).

52 The Introductory Note of Canon VII of the Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes of 1977, stated as follows: ". . . In all arbitrations in which there are two or more party-appointed arbitrators, it is important for everyone

different rule, because the Triple A presumes that the panel is composed by neutral arbitrators, unless something different is said⁵³. Accordingly, the standard of neutrality rolled completely to the other side. But, is it better now than before?

V. Stef Shipping Corporation v. Norris Grain Co.

Do party-appointed Arbitrators have to be impartial?

In *Stef Shipping v Norris Grain*, the United States District Court for the Southern District of New York concluded that party-appointed arbitrators are not to be neutral or wholly impartial⁵⁴. This decision is guided by the same direction as *Sunkist v. Sunkist* where the Court understood that predisposition is a real fact in the mind of party-nominee arbitrators⁵⁵.

In September 1959, the parties entered into a charter party which involved the use of a Liberian flag vessel owner by Stef Shipping Corporation. Certain disputes arose and, pursuant to prior agreement, the parties referred the matter to arbitration. To create the panel, each party appointed an arbitrator and the two selected arbitrators would decide the nomination of the third arbitrator. However, they could not get in to an agreement, so by the parties' petition the Court ended selecting the neutral arbitrator⁵⁶.

During the proceeding, each counsel charged the other party-appointed arbitrator with different complaints of misconduct. This situation finished with the voluntary resignation of one of the arbitrators. Nevertheless, the other two arbitrators decided the matter and issued an arbitration award⁵⁷.

Stef Shipping Corporation brought suit to vacate the arbitration award on the grounds that (i) Norris Grain's party nominee arbitrator was guilty of misconduct and evident partiality, and (ii) that the arbitrators exceeded their authority by issuing an arbitration award while Stef Shipping's party-appointed arbitrator had resigned. The Court denied Stef Shipping's motion to vacate the arbitration award finding that that the arbitrators' panel

concerned to know from the start whether the party-appointed arbitrators are expected to be neutrals or non-neutrals. In such arbitrations, the two party-appointed arbitrators should be considered non-neutrals unless both parties inform the arbitrators that all three arbitrators are to be neutral, or unless the contract, the applicable arbitration rules or any governing law requires that all arbitrators are to be neutral. . ."

53 The Canon IX (A) of the new Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes from March 2004, establishes presumption of neutrality as follows: ". . . In tripartite arbitrations in which this Code applies, all three arbitrators are presumed to be neutral and are expected to observe the same standards as the third arbitrator."

54 *Stef Shipping Corporation v. Norris Grain Co.* 209 F. Supp. 249 (1962).

55 *Sunkist Soft Drinks, Inc. v. Sunkist Growers, Inc.* 10 F. 3d 753 (1993).

56 *Stef Shipping Corporation v. Norris Grain Co.* 209 F. Supp. 249, 251 (1962).

57 *Ibid*, 252.

had not exceeded their power and that there was not misconduct on the party-nominee arbitrator for Norris Grain⁵⁸.

On the issue related to misconduct, the Court stated that the party-nominee arbitrator “can not be expected to play a wholly impartial part”⁵⁹ because “they are partisans one removed from the actual controversy”⁶⁰.

Which is the impartiality due by a party-appointed arbitrator? Is it less than the third arbitrator’s impartiality? Is it none?

Stef Shipping was decided in 1962, even before the previous Triple A Code of Ethics was issued. It is an old decision raised under old standards, but it is still cited by the courts in their written opinions. Is it still a valid precedent?

The new Code of Ethics of the American Arbitration Association (AAA) has change the presumption of neutrality on party-appointed arbitrators to the other side. Under these new ethical rules, a party-appointed arbitrator is presumed to be neutral unless something different is said and he/she has the duty to disclose any facts which may affect his/her neutrality⁶¹. Would *Stef Shipping* outcome change under the new Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes?

On the other hand, the International Bar Association (IBA) Rules of Ethics for International Arbitrators and Guidelines on Conflicts of Interest do not distinguished duties for party-appointed arbitrators and third arbitrators. The codified rules seem to be structured in a way where one can conclude that all arbitrators are expected to be impartial. The Guidelines first General Principle establishes as follows:

Every arbitrator shall be impartial and independent of the parties at the time of accepting an appointment to serve and shall remain so during the entire arbitration proceeding until the final award has been rendered or the proceeding has otherwise finally terminated⁶².

There is no doubt that under this principle even a party-nominee arbitrator must remain neutral and impartial. *Stef Shipping* would have probably been decided differently if the arbitration proceeding was governed by the IBA ethical rules.

58 *Ibid*, 254.

59 *Ibid*, 253.

60 *Ibid*, 253

61 The Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes. A.A.A. Note on Neutrality.

62 IBA Guidelines on Conflicts of Interests in International Arbitration. International Bar Association, Part I, General Standards Regarding Impartiality, Independence and Disclosure (1).

Conclusions

Despite all the recognition of the efforts for defining ethical standards for arbitrators' role, the new codified norms and the judicial environment do not make clear the scope of duty to disclose information, the materiability of the facts to be disclosed, or even, the neutrality of party-appointed arbitrators. However, there are a couple of conclusions that one may consider as valid.

1. Disclosure

Disclosure of relevant information and conflicts of interests is a duty owed by all appointed arbitrators during the whole arbitration proceeding. The codified rules make clear that whenever there are doubts on which information one may disclose those doubts should be resolved in favor of disclosure. However, this is a principle that is not very clear and defined in judicial precedents.

In addition, non disclosure is not *per se* a disqualifying factor or a definitive ground to vacate an arbitration award.

2. Materiability

Although the codified rules are unambiguous in the principle that says that doubts related to disclosure should be resolved for disclosure, when the fact is not material the arbitrator has no duty to disclose it. The question then becomes which facts are material and which facts are not material.

The IBA guidelines are clear, at least as possible, in this issue. Those guidelines determined a list of different facts that should be disclosed. In addition, the list establishes the importance of the fact and the possible effects of non disclosure. On the other hand, Triple A rules are not that clear but are along the line of prevailing disclosure.

Nevertheless, the judicial thinking has stated that trivial relationships do not need to be disclosed. So when there is not disclosure of a trivial relationship the award is in perfect shape. The problem becomes the definition of the concept of triviality.

An arbitrator must disclose any intimate relationship with any of the parties because it is a material fact. The relationship must be "so intimate, personally, socially, professionally, or financially, as to cast serious doubt" on the arbitrator's impartiality⁶³. Lack of intimacy then, will become lack of materiability.

63 Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company 714 F.2d 673, 680 (1983).

3. Party-appointed arbitrators, neutrality and impartiality

Under the new ethical rules of Triple A for arbitrators, all arbitrators are presumed to be neutral. This is a presumption that can be rebutted by agreement of the parties, or by contract, that determines that those arbitrators should act as Canon X arbitrators. This is a change in the standard of 180 grades because if nothing is said, arbitrators may remain neutrals.

The IBA rules do not differentiate between party-appointed arbitrators and third arbitrators. Those rules establish that unless something different is said, a common and primary rule governs, that is that arbitrators must be impartial.

However, the courts have defined that expectation of impartiality in arbitration proceedings can not be the same as in the judicial system. In arbitration, impartiality valued less than expertise.

Bibliography

American Arbitration Association. Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes.

American Arbitration Association. Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes, 1977.

American Arbitration Association. Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes.

International Bar Association. IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration.

International Bar Association. Rules of Ethics for International Arbitrators.

Commonwealth Coatings Corp. V. Continental Casualty Co. 393 U.S. 145 (1968).

AT & T Corp. v. Saudi Cable Co, 2000 WL 571190 (CA), 5-23-2000 Times 571, 190, (2000).

Merit Insurance Company v. Leatherby Insurance Company 714 F.2d 673 (1983).

Sunkist Soft Drinks, Inc. v. Sunkist Growers, Inc. 10 F. 3d 753 (1993).

Stef Shipping Corporation v. Norris Grain Co. 209 F. Supp. 249 (1962).