



Distr.: General  
12 de enero de 2011



**Consejo de Administración del  
Programa de las Naciones  
Unidas para el Medio Ambiente**

Español  
Original: Inglés

**26º período de sesiones  
del Consejo de Administración/Foro  
Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**  
Nairobi, 21 a 24 de febrero de 2011  
Tema 4 b) del programa provisional\*

**Cuestiones normativas: nuevas cuestiones normativas**

**Documento de antecedentes para las consultas a nivel  
ministerial**

**Documento temático presentado por el Director Ejecutivo**

**Gobernanza ambiental a nivel internacional**

*Resumen*

El presente documento ha sido preparado para brindar a los ministros una breve información de antecedentes sobre el segundo asunto de las consultas a nivel ministerial que tendrán lugar en el 26º período de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial: "gobernanza ambiental a nivel internacional". Su objetivo es estimular el debate durante las consultas ministeriales.

\* UNEP/GC.26/1.

## Introducción

1. Casi diez años después de la celebración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica), del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, los retos que plantean la sostenibilidad ambiental y el desarrollo sostenible son cada vez más evidentes, mientras que por otra parte han disminuido drásticamente la interconexión e interdependencia a nivel mundial. Como se ha observado en el contexto de la Iniciativa de Rediseño Global del Foro Económico Mundial, cada vez más el público y la comunidad diplomática reconocen la necesidad de abordar estos problemas mediante una cooperación mundial más estrecha; no obstante la actual estructura de gobernanza mundial lucha por adaptarse, y algunos creen que el sistema internacional ha llegado a una encrucijada evolutiva<sup>1</sup>. A las organizaciones internacionales creadas otrora se les hace cada vez más difícil afrontar los desafíos comunes que enfrenta la comunidad internacional. Es preciso replantearse la manera de abordar estos desafíos y reforzar el compromiso con el orden internacional que una vez se puso en marcha para abordar los problemas que no podía solucionar un sólo país, sino que requerían la acción colectiva de una comunidad internacional comprometida y cooperativa.

2. Podemos imaginarnos al desarrollo sostenible como un techo que descansa sobre tres pilares inseparables de apoyo mutuo, a saber, la economía, el bienestar social y el medio ambiente. Si estos tres pilares no son igualmente fuertes, el techo no tendría un buen equilibrio. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se celebrará en 2012. Habida cuenta de que uno de los temas que abordará es el del marco institucional para el desarrollo sostenible, la Conferencia ofrecerá una valiosa oportunidad para pensar creativamente sobre la manera de garantizar que los tres pilares del desarrollo sostenible sean igualmente fuertes y para adoptar medidas fuera del limitado entorno de las instituciones en el que, por lo general, opera la comunidad internacional.

3. Si los participantes en la Conferencia pretenden aprovechar esta oportunidad, si tienen por objeto encarar el problema de la gobernanza y crear un marco viable para el desarrollo sostenible, deben tomar en consideración la metáfora del techo sustentado por tres pilares y, al hacerlo, reconocer dos hechos esenciales. En primer lugar, deben reconocer que las instituciones que conforman el pilar ambiental del desarrollo sostenible están fragmentadas y no tienen la misma fuerza que las instituciones que constituyen los pilares económico y social. En segundo lugar, han de reconocer que esta fragmentación, en forma de programas superpuestos y falta de integración, en ocasiones ha debilitado la conceptualización y ejecución del desarrollo sostenible. Una vez reconocidos estos hechos, deben empeñarse en remediar la falta de autoridad observada en el pilar ambiental –para que éste pueda apoyar y equilibrar los pilares social y económico– deben encontrar un método para lograr una mayor coordinación general y ganar autoridad en lo que respecta al desarrollo sostenible en su conjunto.

4. En el presente documento se exponen las deficiencias relativas del pilar ambiental, su importancia y, pese a todo, su valor fundamental para el desarrollo económico, el bienestar social y humano. Se presta especial atención a la gobernanza del pilar ambiental y se insiste en que para reforzar el marco para el desarrollo sostenible es preciso comenzar por fortalecer tanto el pilar ambiental como la función del mecanismo de coordinación de la gobernanza para el desarrollo sostenible. En el documento se transmiten algunos mensajes esenciales que se han de tener en cuenta si se quiere lograr una mejor integración del pilar ambiental en el marco del desarrollo sostenible y, por último, se formulan preguntas dirigidas a los ministros en relación con el enfoque recomendado y los resultados tangibles que, como producto de la Conferencia, les gustaría lograr en relación con el medio ambiente.

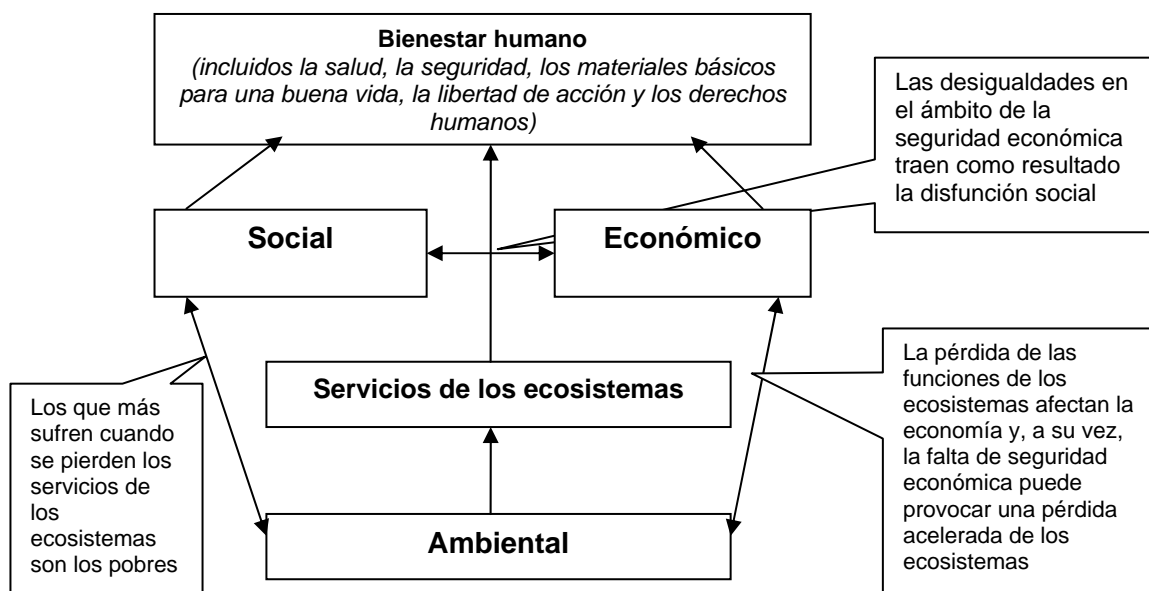
## I. Medio ambiente y desarrollo sostenible: la importancia del medio ambiente para los pilares económico y social

5. La idea de lograr un desarrollo sostenible ha sido muy popular desde el punto de vista político; sin embargo, aunque muchos han sido los esfuerzos por definir el desarrollo sostenible, se sigue adoleciendo de estrategias coherentes para su puesta en práctica. Ello se debe en parte a que, al no existir una idea clara, el desarrollo sostenible se ha convertido en un comodín para todos los grupos de intereses especiales y ha derivado en un programa incoherente, descontrolado y costoso.

<sup>1</sup> Richard Samans, Klaus Schwab y Mark Malloch-Brown, "Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World", 2010.

6. Esta situación poco ha contribuido al avance del programa sobre el desarrollo sostenible y ha provocado un alejamiento de la premisa original de que la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico y el bienestar social son objetivos que se complementan entre sí (véase gráfico). Como resultado, todavía no se reconoce suficientemente la importancia del medio ambiente como complemento de los otros dos pilares del desarrollo sostenible en los procesos establecidos para la determinación de políticas<sup>2</sup>.

#### Vínculos entre los servicios de los ecosistemas, el desarrollo sostenible y el bienestar de las personas



7. Las cuestiones ambientales guardan estrecha relación con muchas cuestiones de desarrollo económico y cuestiones sociales y con la pobreza. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio demuestra que existe una relación directa entre la salud del medio ambiente (ecosistemas) y el bienestar económico y social, e indica de manera concluyente que los esfuerzos por mitigar la pobreza y mejorar el bienestar de los seres humanos no tendrán éxito en aquellos lugares en los que se sigue permitiendo la degradación ambiental. Todos los recursos que utilizamos tienen como fuente los procesos de los ecosistemas: las interacciones biológicas, químicas y físicas entre los componentes de los ecosistemas (por ejemplo, suelos, agua y especies). Esos procesos producen beneficios para las personas (o servicios de ecosistemas) en forma de alimentos, agua pura, captación de carbono y disminución de la erosión, entre otros<sup>3</sup>. En esencia, los bienes y servicios que impulsan nuestra economía y apoyan nuestros sistemas sociales son en gran medida el resultado de contar con un entorno saludable y funcional.

8. No obstante, el entorno está amenazado. Evaluaciones y exámenes científicos periódicos muestran un alarmante deterioro del medio ambiente como resultado de las actividades humanas (véase el recuadro 1)<sup>4</sup>. Esos informes muestran que, en su conjunto, entre un tercio y la mitad de la superficie terrestre del planeta ha sido transformada por la actividad humana. En el informe provisional sobre la economía de los ecosistemas y la diversidad biológica<sup>5</sup> se calcula que durante el

2 David G. Victor, "Recovering Sustainable Development", *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 1 (2006).

3 R. L. Goldman, "Ecosystem services: how people benefit from nature", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 52, No. 5, págs. 15 a 23

4 La comunidad internacional ha sintetizado de manera sistemática informes científicos y nacionales en numerosos exámenes mundiales, tales como los de la serie publicada por el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático en 1990, 1992, 2001, 2005 y 2007, los informes *Global Environmental Outlooks* del PNUMA (el cuarto se publicó en 2007), el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (que se publica anualmente desde 1990), el *Informe Recursos Mundiales* del Instituto de Recursos Mundiales (en 2000, 2002, 2005 y 2008), y el *Living Planet Reports* del WWF (el más reciente se publicó en 2008 pero desde 1970 se presentan informes sobre tendencias en las poblaciones de especies).

5 Véase TEEB (2009), *La economía de los ecosistemas y la biodiversidad: Informe provisional*. El último de la serie de informes sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad fue publicado en octubre de 2010 en Nagoya (Japón), en la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Todos los informes pueden encontrarse en [www.teebweb.org/](http://www.teebweb.org/).

pasado siglo se perdió un 35% de los manglares y un 40% de los bosques, mientras que en los últimos 50 años se ha degradado un 50% de los humedales y un 60% de los servicios de los ecosistemas. La pérdida de especies es hoy día entre 100 y 1000 veces mayor que en la era geológica y seguirá empeorando con el cambio climático. En lo que se refiere a las pesquerías mundiales, 80% está plenamente explotada o sobreexplotada y se han excedido los umbrales críticos, por ejemplo, se corre el riesgo de que los arrecifes de coral colapsen si no se reducen de manera urgente las emisiones de dióxido de carbono<sup>6</sup>.

## B. Vínculos entre el medio ambiente, el desarrollo económico y el bienestar social

9. Un entorno estable, el fomento del desarrollo económico y social y la mejora del bienestar humano (incluidos la seguridad, la base material para una buena vida (por ejemplo, alimentos suficientemente nutritivos), la salud y las buenas relaciones sociales) guardan una estrecha relación y son inseparables, y la prosperidad y la reducción de la pobreza dependen del mantenimiento del flujo de beneficios que se derivan de los ecosistemas.

10. Los bienes y servicios que se obtienen de los ecosistemas han hecho posible la obtención de importantes ganancias netas en el desarrollo económico y el bienestar social y humano en general. En la versión del informe sobre economía de los ecosistemas y diversidad biológica dirigido a encargados de la formulación de políticas nacionales e internacionales queda demostrado que los sectores económico y social están directamente relacionados con la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, incluidos la agricultura, las pesquerías, los bosques, el desarrollo, la salud, la energía, el transporte y la industria. Varios de ellos dependen del capital natural para su flujo de productos, investigaciones, nuevos productos e innovaciones empresariales. Por ejemplo, del 20 al 25% de las ganancias del sector farmacéutico (unos 650 mil millones de dólares anuales) se derivan de los recursos genéticos, y el ecoturismo genera cerca de 100 mil millones de dólares anuales por concepto de empleos. Según el informe, si no se logra detener la pérdida de la diversidad biológica terrestre en 2010 el costo ascendería a 500 mil millones de dólares, dado que ese sería el valor estimado de los servicios de los ecosistemas que se hubieran podido prestar si la diversidad biológica se hubiera mantenido en los niveles que tenía en el año 2000. En el mar, se calcula que la pesca no sostenible provoca una reducción de la producción pesquera por valor de 50 mil millones de dólares al año<sup>7</sup>.

### Recuadro 1 Impactos de los seres humanos en los ecosistemas<sup>8</sup>

- Hoy día las pruebas del calentamiento de la Tierra como consecuencia de la producción de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero por parte de los humanos son irrefutables.
- A fines del siglo XX, las tres cuartas partes de la superficie habitable de la Tierra recibió los efectos negativos de la actividad humana.
- Las personas representan el 0,5% de la biomasa animal de la Tierra; sin embargo, se calcula que el 32% de la producción primaria neta terrestre está en manos de los humanos. A niveles local y regional los impactos son aún mayores.
- Actualmente, las actividades humanas constituyen la fuerza más importante en la evolución.
- Como resultado de las actividades humanas las tasas actuales de extinción son entre 100 y 10 000 veces mayores que antes.
- Entre el 5% y el 20% de los casi 14 millones de especies de plantas y animales del planeta están amenazadas con la extinción.
- En 2005, aproximadamente el 60% (15 de 24) de los servicios de los ecosistemas evaluados por la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio estaban degradados o se utilizaban de manera no sostenible.
- Actualmente, la población de los grandes peces depredadores es inferior al 10% de los niveles anteriores a la era industrial. La sobreexplotación ha devastado los recursos pesqueros costeros y oceánicos.

6 TEEB (2009), *La economía de los ecosistemas y la diversidad biológica para los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional e internacional*.

7 *Ibíd.*

8 Adaptado de W. M. Adams and S. J. Jeanrenaud, *Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World* (Gland, Switzerland, International Union for Conservation of Nature, 2008), p.16. Publicado en <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2008-017.pdf>.

- Más de 2 millones de personas mueren prematuramente cada año en el mundo debido a la contaminación del aire en interiores y exteriores y a las enfermedades respiratorias.
- La disponibilidad per cápita de agua dulce está disminuyendo a nivel mundial, y la contaminación del agua sigue siendo la mayor causa ambiental de enfermedad y muerte humanas.
- Más de mil millones de personas de los países en desarrollo basan parte importante de su dieta en el consumo de pescado y más de la mitad de los medicamentos comerciales se derivan de sustancias naturales producidas fundamentalmente a partir de los recursos de los bosques tropicales.
- Las personas pobres que viven en zonas rurales están seriamente afectadas por la pérdida del capital natural que afecta entre el 47% y el 89% de sus ingresos.

11. Ello ha conllevado un costo cada vez más elevado en términos de degradación de muchos servicios de ecosistemas, un creciente riesgo de cambios no lineales, y, para algunos sectores de población, la exacerbación de la pobreza<sup>9</sup>.

### C. Hacia una mejor integración de los tres pilares del desarrollo sostenible

12. Las evaluaciones antes mencionadas muestran que, si bien una seria amenaza se cierne sobre los ecosistemas, es posible revertir la degradación del medio ambiente en los próximos 50 años. Sin embargo, aún no se han puesto en marcha los cambios necesarios en las políticas y las prácticas<sup>10</sup>. En el informe de 2010 relativo a la incorporación de los aspectos económicos de la naturaleza, de la serie de informes sobre la economía de la diversidad biológica y los ecosistemas<sup>11</sup>, se enuncian claramente los retos pero también se demuestra que es posible elaborar una estrategia clara y viable para abordar estas cuestiones. Al poner de relieve los problemas asociados al cambio climático la intención no es anunciar un presagio funesto, por el contrario se trata de buscar vías para pasar de definir el problema a buscar soluciones aplicables.

13. Con frecuencia, las necesidades asociadas al crecimiento y el desarrollo se contraponen como objetivos opuestos a la necesidad de proteger y mantener el entorno natural. En realidad, sin los servicios que prestan los ecosistemas se paralizarían las economías mundiales. La planificación y las actividades económicas menoscaban considerablemente las políticas ambientales y el examinar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente por separado de las cuestiones relacionadas con la actividad económica y el desarrollo no es un enfoque apropiado si se pretende lograr la sostenibilidad. De la misma forma, una planificación económica que no tenga en cuenta las consecuencias para el medio ambiente puede provocar un aumento en los efectos negativos sobre el uso de los recursos y el bienestar humano. Por consiguiente, para crear sostenibilidad, la base institucional para la adopción de decisiones debe integrar la adopción de decisiones ambientales y económicas<sup>12</sup>.

14. Por tanto, lograr una adecuada gobernanza en favor de la sostenibilidad ambiental es uno de los desafíos actuales más importantes con que se enfrentan los encargados de adoptar decisiones políticas y hemos de promover la gobernanza basada en el aprendizaje a partir de la experiencia y la adaptación al cambio y de ese modo interactuar con sistemas sociales y económicos dinámicos. Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo en 1972 se han alcanzado logros en la protección del medio ambiente mediante la creación y el fortalecimiento de mecanismos institucionales. Esos mecanismos se han establecido para abordar cuestiones ambientales sectoriales, así como los vínculos entre los intereses ambientales, económicos y de desarrollo. A pesar de los logros reseñados anteriormente, el estado del medio ambiente sigue deteriorándose.

15. El mejoramiento de las condiciones ambientales para reducir la pobreza supone cambios en las instituciones y los instrumentos políticos. Se ha argumentado que la causa de la degradación

9 *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio 2005. Ecosistemas y bienestar humano: Síntesis*. Washington, DC: Island Press Véase también TEEB (2010) La economía de los ecosistemas y la biodiversidad: Incorporación de los aspectos económicos de la naturaleza: Una síntesis del enfoque, las conclusiones y las recomendaciones de estudio del TEEB.

10 *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio 2005. Ecosistemas y bienestar humano: Síntesis*. (Washington, DC: Island Press, 2005).

11 TEEB (2010) La economía de los ecosistemas y la biodiversidad: Incorporación de los aspectos económicos de la naturaleza: Una síntesis del enfoque, las conclusiones y las recomendaciones de estudio del TEEB.

12 M. Swenarchuk, "International Environmental and Sustainability Governance: Options Beyond Institutional Reform", 2004. Publicado en [www.helsinkiprocess.fi/netcomm/ImgLib/24/89/swenarchuk\\_paper\\_20041018.pdf](http://www.helsinkiprocess.fi/netcomm/ImgLib/24/89/swenarchuk_paper_20041018.pdf).

ambiental radica en los problemas institucionales y normativos más que en la propia pobreza<sup>13</sup> y que la relación entre pobreza y medio ambiente está condicionada por factores institucionales, sociales, económicos y culturales<sup>14</sup>.

16. Una de las principales prioridades normativas para lograr una mejor sostenibilidad ambiental es, por ende, mejorar la gobernanza ambiental a nivel internacional. Para hacer frente a los desafíos que plantea el desarrollo sostenible, y tener en cuenta los logros alcanzados desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, es preciso fortalecer las estructuras e instituciones en los ámbitos económico, social y ambiental a niveles internacional, regional y nacional para, de ese modo, garantizar la coherencia, integrar las políticas, limitar las duplicaciones y fortalecer la ejecución y rendición de cuentas.

## II. Debilidad de la gobernanza ambiental en el contexto del desarrollo sostenible

17. De la misma manera que los servicios ambientales sustentan el bienestar social y económico y, por consiguiente, el desarrollo sostenible, los sistemas de gobernanza de los tres pilares juntos constituyen los elementos básicos de la gobernanza del desarrollo sostenible. Para que un sistema de gobernanza del desarrollo sostenible funcione es preciso que la estructura de gobernanza de cada uno de los pilares sea igualmente fuerte y que los tres se refuercen mutuamente.

18. Al comparar los puntos fuertes de los pilares económico y social se advierte que éstos tienen una base mucho más sólida que el pilar ambiental ya que cuentan con poderosas instituciones de base que determinan las políticas mundiales y regionales que generan efectos de "filtración" a nivel nacional. En el pilar económico, las instituciones financieras internacionales, concretamente el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio son baluarte de los intereses económicos e influyen significativamente en las políticas nacionales. Deben su influencia a sus propias estructuras de gobernanza y a su legado de influencia financiera y controles del cumplimiento. La estructura institucional en la esfera económica es también un ejemplo de la estrecha relación entre dinero y poder.

19. En el pilar social, instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud tienen sus propias esferas específicas de conocimientos, basadas en normas y principios internacionalmente acordados. Si bien las estructuras de gobernanza a nivel internacional no son tan estrictas como en la esfera económica y el legado financiero es menor, el imperativo moral que tienen los encargados de adoptar decisiones en cuanto a garantizar el bienestar social, así como la presión política que ejercen los grupos que pueden hablar en nombre propio, proporcionan una base suficiente para que las medidas se ejecuten con éxito. En la esfera social, la especialización de los órganos que se encargan de cuestiones específicas garantiza una cobertura relativamente amplia de las cuestiones sociales.

20. El pilar ambiental, con su estructura de gobernanza fragmentada y medios financieros relativamente exiguos, es mucho más débil que los pilares económico y social. Su debilidad es resultado de un conjunto de factores. Uno es que la protección del medio ambiente carece de la significación moral que se atribuye a la protección de vidas humanas. Otro es que en términos económicos por lo general se considera un "bien público"<sup>15</sup>; de manera muy simplificada ello significa que es algo de lo que pueden disfrutar libremente los seres humanos, que no es propiedad de nadie y que no tiene valor o costo económico alguno. Habida cuenta de las características del medio ambiente, su protección exigiría una estructura de gobernanza sólida o abundantes recursos para garantizar su protección a través de incentivos.

21. La relativa debilidad del pilar ambiental fue reconocida por el Secretario General en su informe al Comité Preparatorio para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en su primer período de sesiones (A/CONF.216/PC/2), cuando escribió que "el pilar medioambiental quizá sea aquel en que los progresos han sido más lentos" y que "la mayoría de los indicadores de mejoramiento ambiental no han demostrado una convergencia apreciable con los

13 Sanjeev Prakash, "Poverty and environment linkages in mountains and uplands: reflections on the 'poverty trap' thesis", CREED Working Paper, No. 12 (Londres, International Institute for Environment and Development, febrero de 1997), pág. 3.

14 *Ibid.*, pág. 23.

15 En economía un bien público es un bien que "no genera competencia" y "no es exclusivo". Un bien no genera competencia cuando su consumo por un individuo no reduce su disponibilidad para el consumo de otros; un bien no es exclusivo cuando no se puede excluir a nadie de su uso.

relativos a los progresos económicos y sociales; de hecho, el panorama general es de creciente divergencia"<sup>16</sup>.

22. La gestión eficaz del medio ambiente tiene que encarar obstáculos adicionales por el hecho de que el medio ambiente se interrelaciona con múltiples otros sectores de las esferas económica y social, incluidas las finanzas y el desarrollo, la industria, la agricultura, la salud y la cultura. Ello explica que el desarrollo sostenible no se haya aplicado convenientemente porque para su aplicación es preciso que los pilares económico y social integren los asuntos ambientales en sus procesos de adopción de decisiones, aún cuando para ellos no sea ésta una esfera principal de interés.

23. Además de la debilidad del sistema de gobernanza del pilar ambiental, la no existencia de una entidad de desarrollo sostenible que cuente con autoridad suficiente para lograr la gobernanza coordinada de los tres pilares es prueba también de la debilidad de la gobernanza del desarrollo sostenible en general.

24. Si bien es cierto que las políticas y acuerdos de índole global se formulan a nivel internacional, a la larga es preciso aplicarlas a nivel nacional. Por consiguiente, es necesario dirigir la mirada al nivel nacional y estudiar las estructuras de gobernanza para el desarrollo sostenible en ese nivel.

## A. La gobernanza del desarrollo sostenible a nivel nacional

25. La base de la acción en pro del desarrollo sostenible a nivel nacional radica en las políticas internacionales, concretamente el Programa 21<sup>17</sup>, en el cual la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo planteó que la armonización y ampliación necesarias de las políticas y los planes en curso se lograra mediante la adopción de una estrategia identificable para el desarrollo sostenible, que tenga como objetivo general “mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones, de manera que se integre plenamente en él el examen de las cuestiones socioeconómicas y relativas al medio ambiente y se logre una participación más amplia del público”<sup>18</sup> En 2006, el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, en cooperación con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, llevó a cabo un estudio para evaluar las actividades de 21 países<sup>19</sup> en relación con el diseño y la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Los autores del estudio examinaron seis elementos esenciales de la gobernanza y elaboraron criterios de eficacia conexos<sup>20</sup>.

26. Los principales problemas de la gobernanza del desarrollo sostenible a nivel nacional radican en el hecho de que las autoridades nacionales tienen la tendencia a relacionar al desarrollo sostenible principalmente con el medio ambiente, en lugar de considerarlo uno de los tres pilares igualmente importante del desarrollo sostenible, y, de igual modo, hacer recaer la responsabilidad por el desarrollo sostenible solamente en las autoridades ambientales de los gobiernos, que por lo general son los ministerios menos poderosos. La consolidación de un pilar ambiental a nivel nacional con un dominio claramente definido podría constituir la manera de lograr que haya mayor consonancia entre el desarrollo sostenible y el mandato del medio ambiente y que se logre la integración de todos los pilares.

27. Desde la creación del PNUMA, que en virtud de la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, recibió el mandato de coordinar las actividades sobre medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas y vigilar el medio ambiente, se han creado muchos otros órganos que se ocupan también de las cuestiones ambientales, lo que ha traído como resultado solapamientos importantes (a veces incluso contradicciones) e ineficiencia administrativa. Una de las conclusiones principales de la Dependencia Común de Inspección al examinar la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas fue que el marco actual de gobernanza ambiental a nivel internacional se veía debilitado por la fragmentación y especialización

16 Ibid., párr 23.

17 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.93.I.8 y corrección), vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución I, anexo II.

18 Ibid., párr. 8.3.

19 Alemania, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Eslovaquia, Filipinas, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, México, Noruega, Portugal, República Checa, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Unión Europea.

20 Darren Swanson y László Pintér, “Governance Structures for National Sustainable Development Strategies: Study of Good Practice Examples”, 2006, pág. 5. Publicado en [www.iisd.org/pdf/2006/measure\\_gov\\_structures.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2006/measure_gov_structures.pdf).

institucionales, la falta de un enfoque holístico de las cuestiones ambientales y el desarrollo sostenible<sup>21</sup>.

28. Una segunda razón importante de la debilidad del pilar ambiental es la ausencia de rendición de cuentas en el régimen de gobernanza. En este contexto la rendición de cuentas debería interpretarse como un término general que describe los sistemas que facilitan la aplicación de políticas y acuerdos de manera que estén en total consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. De ahí que en este contexto se deba examinar la rendición de cuentas con un enfoque innovador, en el sentido de que las medidas de rendición de cuentas han de estar firmemente respaldadas por el fomento de la capacidad y el apoyo tecnológico.

## **B. Falta de autoridad**

29. Si bien la fragmentación y la ausencia de rendición de cuentas podrían, en cierta medida, subsanarse si existiesen líderes fuertes quienes, como directores de orquesta, fueran capaces de ampliar los esfuerzos colectivos y pedir cuentas a quienes no cumplan satisfactoriamente su cometido, el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional en su forma actual carece de esos líderes lo que contribuye a ampliar la brecha en la aplicación. El sistema tiene un líder nominal que es el PNUMA cuyo mandato, de conformidad con el párrafo 2 de la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del PNUMA, aprobada por el Consejo de Administración del PNUMA en su decisión 19/1 de 7 de febrero de 1997, es "ser la principal autoridad ambiental mundial que establezca las actividades mundiales en pro del medio ambiente, promueva la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúe como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial". Sin embargo, los gobiernos aún no han proporcionado al PNUMA las herramientas necesarias para desempeñar su función con eficacia.

## **C. Fortalecer la gobernanza del desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de la gobernanza ambiental**

30. Conforme a las explicaciones anteriores, el fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional contribuirá directamente al fortalecimiento de la gobernanza del desarrollo sostenible<sup>22</sup>

## **D. Creación de un sistema de incentivos para la aplicación eficaz**

31. Para mejorar la aplicación de las leyes y políticas actuales en materia de medio ambiente con el fin de apoyar el desarrollo sostenible, es preciso encarar los tres desafíos principales que tiene ante sí el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional, como se indica anteriormente. Un punto de partida lógico para encarar el desafío que plantean la fragmentación y la ineficiencia y lograr que el sistema colectivo alcance resultados satisfactorios sería fortalecer las capacidades de sus dirigentes. Ello redundaría en una mayor rendición de cuentas de todo el sistema a los gobiernos y los beneficiarios finales del sistema, los ciudadanos del mundo. En los siguientes párrafos se describen medidas específicas para encarar cada uno de los principales desafíos.

32. En cuanto a encarar el desafío relacionado con la autoridad, según lo descrito en los mandatos vigentes, se debería fortalecer la autoridad del PNUMA y para ello abrir la composición de su Consejo de Administración a todos los gobiernos de forma permanente.

33. Para hacer frente a los desafíos que plantean la fragmentación y la ineficiencia, es necesario contar con una estrategia ambiental que abarque todo el sistema, a fin de lograr sinergias entre todos los acuerdos ambientales multilaterales y alinear las políticas mundiales con la financiación global. Esto último contribuiría a que la asignación de fondos fuera más eficaz y eficiente y podría lograrse con solo ampliar los vínculos institucionales entre el Consejo de Administración y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

34. Para encarar los retos relacionados con la rendición de cuentas sería necesario revisar la principal función del Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente, realizar exámenes independientes por terceros y supervisar la actuación profesional, crear incentivos para promover el rendimiento y la adopción de medidas tempranas y elaborar una versión mundial de la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

21 JIU/REP/2008/3, pág iii.

22 En los documentos de antecedentes de las reuniones del Grupo consultivo de ministros o representantes de alto nivel sobre gobernanza ambiental a nivel internacional que figuran en la dirección [www.unep.org/environmentalgovernance/Introduction/GCfeb2010/tabid/4556/Default.aspx](http://www.unep.org/environmentalgovernance/Introduction/GCfeb2010/tabid/4556/Default.aspx) puede encontrarse más material de información sobre el pilar ambiental.



35. Para enfocar de forma más eficaz los problemas relativos a la aplicación es preciso también garantizar una mejor respuesta a las necesidades de los países a nivel nacional, incluida, en el caso de los países en desarrollo, una mejor integración de las cuestiones ambientales en los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y otros equipos de las Naciones Unidas en los países. Además, se requeriría un compromiso general con respecto a la financiación destinada al medio ambiente.

36. Si bien el fortalecimiento del pilar ambiental es fundamental para sentar las bases del desarrollo sostenible, se precisa un sistema de gobernanza general que garantice la integración de los tres pilares y así lograr la transición al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas a nivel nacional.

### III. Fortalecimiento de la coordinación general de desarrollo sostenible

37. No bastará con abordar la cuestión de la debilidad del pilar ambiental del desarrollo sostenible por separado; toda acción en ese sentido debe ir de la mano de medidas de coordinación de la gobernanza capaces de coordinar de manera eficaz el resto de los pilares y ejecutar y evaluar el programa de desarrollo sostenible.

38. En la sección XI del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, conocido como el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre de Johannesburgo<sup>23</sup>, se enuncia un plan maestro en relación con el marco institucional para el desarrollo sostenible. En él se ofrecen recomendaciones exhaustivas sobre la manera en que las instituciones existentes pueden fortalecer sus actividades en curso y llevarlas a cabo en el contexto del desarrollo sostenible. Se dispone que tres instituciones clave supervisen la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible, así como su ejecución y examen:

a) La Asamblea General de las Naciones Unidas debía adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco normativo general del sistema de las Naciones Unidas, asegurarse de que se aproveche el impulso político y proporcionar orientaciones;

b) El Consejo Económico y Social debía coordinar las actividades relativas al desarrollo sostenible entre los órganos subsidiarios, fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas;

c) La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible debía fomentar la coherencia entre los tres pilares del desarrollo sostenible desde un punto de vista temático y revisar la aplicación del Programa 21. Se encomendó a otras instituciones internacionales la tarea de ejecutar el Programa 21 en el contexto del desarrollo sostenible con hincapié en sus respectivas esferas de trabajo.

39. A pesar de que sobre el papel el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre de Johannesburgo enuncia indicaciones aparentemente claras, en la práctica el concepto de desarrollo sostenible, en vez de transformarse en una estrategia que abarcara toda la labor de las Naciones Unidas y proporcionara orientación para la realización de todas las actividades de las Naciones Unidas, se convirtió en un tema aparte de los programas de las organizaciones. El Plan tampoco logró establecer y garantizar la autoridad necesaria a nivel político que permitiera controlar si las políticas de desarrollo sostenible estaban siendo integradas en los procesos de planificación y presupuestación de las Naciones Unidas y en la labor de los órganos especializados y, en caso afirmativo, de qué manera. Lo mismo cabe decirse respecto del examen de la aplicación a nivel nacional. Esto plantea dudas sobre si se podría lograr el fortalecimiento del marco mediante una mejor comprensión de sus deficiencias y lagunas. Como parte del proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible debería realizarse un análisis general con vistas a lograr que se conozcan cabalmente los problemas y se ofrezcan soluciones adecuadas.

40. Esos tipos de análisis se realiza a nivel nacional y de ellos se pueden extraer enseñanzas relativas a la integración satisfactoria del concepto de desarrollo sostenible en los procesos de adopción y aplicación de políticas (véase el recuadro 2)<sup>24</sup>. Asimismo, las lecciones aprendidas pueden ofrecer una visión detallada de lo que serían los elementos de cambio que sería preciso introducir en las instituciones encargadas de la gobernanza ambiental a nivel internacional.

23 *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.03.II.A.I y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

24 El recuadro 2, incluido su título, se reprodujo de Swason 2006, sin cambios respecto del original.

Recuadro 2 Elementos que se consideran satisfactorios para la integración del desarrollo sostenible a nivel nacional

<i>Coordinación de alto nivel</i>	<i>Coherencia y estrategia</i>	<i>Presupuestación</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Vigilancia y evaluación</i>	<i>Examen</i>	<i>Participación de las partes interesadas</i>
En teoría corresponde al Consejo Económico y Social desempeñar esta función. No obstante, éste actúa más como foro que como mecanismo de coordinación, si bien para la coordinación se requiere autoridad jurídica y legitimidad para garantizar la consecución de las actividades planificadas.	El Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo son planes dirigidos a lograr el desarrollo sostenible pero constituyen documentos de alto nivel extremadamente complejos que es preciso poner en práctica en todo el sistema de las Naciones Unidas.	No se ha examinado el nivel de financiación o qué parte de los presupuestos de las Naciones Unidas se dedican a promover el desarrollo sostenible.	Muchas de las propuestas que se han formulado se refieren al establecimiento de facultades en relación con un sistema que está muy extendido.	Se espera que las recomendaciones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible se apliquen a nivel nacional pero no existe un examen o vigilancia sistemáticos de la aplicación. Conforme a los pilares económico, ambiental y social se espera que las instituciones de las Naciones Unidas pongan en práctica el Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre de Johannesburgo y otros instrumentos relacionados con el desarrollo sostenible, sin embargo, no existen mecanismos de vigilancia o revisión ni autoridad para velar que se ejecuten las políticas de desarrollo sostenible.	La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible examina su propio programa de trabajo pero no la aplicación del desarrollo sostenible por parte de otras instituciones como el PNUD, el PNUMA, la FAO, la UNESCO, entre otros. No se realiza análisis alguno de la aplicación de políticas ambientales nacionales.	A pesar de que los interesados directos están ampliamente representados en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, pocas veces se toman en consideración sus aportaciones. Las reformas del marco deberían basarse en los modelos originales de participación de los interesados directos en la Comisión.

41. Se espera que los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible examinen la manera de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible y, en ese sentido, se han formulado numerosas propuestas que incluyen, entre otras, propuestas formuladas durante los procesos de consulta sobre la gobernanza ambiental a nivel internacional:

- a) Establecer una organización de coordinación encargada del desarrollo sostenible;
- b) Reformar el Consejo Económico y Social y la Comisión sobre Desarrollo Sostenible.

42. Se han formulado otras propuestas en otros foros o por instituciones académicas:

- a) Transformar la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en un consejo sobre desarrollo sostenible bajo la égida de la Asamblea General<sup>25</sup>;
- b) Reformar el Consejo de Administración Fiduciaria para transformarlo en un consejo de alto nivel encargado del desarrollo sostenible<sup>26</sup>;
- c) Crear una junta para el desarrollo sostenible;

25 A/CONF.216/PC/2, párr. 69.

26 *Ibíd.*

d) Fusionar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para crear un organismo de las Naciones Unidas encargado de la aplicación del desarrollo sostenible.

43. En efecto, muchas de estas propuestas podrían contribuir al fortalecimiento del marco. Un análisis de las consecuencias jurídicas y los costos y beneficios de cada una de ellas permitiría determinar las deficiencias y los cambios requeridos. Un proceso, tal como el que se desarrolló en el Grupo consultivo de ministros o representantes de alto nivel sobre gobernanza ambiental a nivel ministerial, podría ser una forma útil de lograrlo y de analizar los éxitos a nivel nacional.

## V. Mensajes clave para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible

44. El proceso consultivo sobre una reforma más amplia de la gobernanza ambiental a nivel internacional establecido por el Consejo de Administración en su decisión SS.XI/1, de 26 de febrero del 2010, ha traído como resultado la formulación de varias propuestas para fortalecer y mejorar la coherencia del sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional. El objetivo de esas propuestas, enunciado en el documento Resultados Nairobi-Helsinki<sup>27</sup>, es lograr un sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional capaz de alcanzar los objetivos y desempeñar las funciones identificadas por un grupo consultivo de ministros y representantes de alto nivel establecido con arreglo a la decisión 25/4 del Consejo de Administración, cuya labor llegó a conocerse como el "Proceso de Belgrado".

45. Los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible podrían acoger con beneplácito los resultados del proceso consultivo de alto nivel como un paso positivo hacia el fortalecimiento del pilar ambiental por tratarse del más débil de los tres pilares del desarrollo sostenible. El documento Resultados Nairobi-Helsinki constituye también un paso de avance hacia el logro de una mayor coherencia entre los intereses económicos, sociales y ambientales en todo el sistema de las Naciones Unidas y entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico y social. Como se ha indicado en el presente documento, el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional es complemento y apoyo del desarrollo sostenible en su conjunto, incluidos sus tres pilares.

46. Tanto del proceso consultivo de alto nivel como de los debates en relación con la reforma de la gobernanza ambiental a nivel internacional que tuvieron lugar durante las sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, se pueden extraer importantes mensajes.

47. El medio ambiente sustenta de manera importante a los pilares social y económico del desarrollo sostenible, aún cuando el sistema de gobernanza internacional esté considerablemente fragmentado y carezca de una institución de base que posea las facultades necesarias para proteger el medio ambiente y funcione eficazmente en todo el sistema de las Naciones Unidas.

48. El Consejo de Administración del PNUMA, conforme a lo solicitado por las copresidencias del proceso de consultas oficiosas sobre el marco institucional de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, establecido por la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones en respuesta a la propuesta del Presidente de la Asamblea como seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, ha celebrado dos rondas de debates sustantivos sobre el fortalecimiento del pilar ambiental del desarrollo sostenible de los que se han derivado muchos documentos de antecedentes y dos resultados prácticos importantes. El Proceso de Belgrado se rigió por el principio de que la forma debe seguir a la función y elaboró los objetivos y funciones correspondientes de un sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional en el contexto de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo sostenible. A continuación se elaboró el documento Resultados Nairobi-Helsinki, que constituyó un importante paso de avance en la determinación de las lagunas en las funciones actuales y recomendó la adopción de reformas en todo el sistema para subsanarlas. También produjo varias opciones de reforma institucional y descartó otras.

49. Las reformas graduales individualizadas por el Grupo consultivo de ministros o sus representantes de alto nivel establecido en virtud de la decisión 25/4 del Consejo de Administración, se presentaron al Consejo en su 11<sup>o</sup> período extraordinario de sesiones y fueron recogidas en la decisión SS.XI/1. Las reformas son importantes para mejorar la gobernanza ambiental a nivel

27 El grupo consultivo de ministros o representantes de alto nivel sobre gobernanza ambiental a nivel internacional se reunió en Nairobi del 7 al 9 de julio de 2010 y en Espoo (Finlandia) del 21 al 23 de noviembre de 2010. El resultado de sus trabajos, que fue aprobado por el Grupo en la reunión de Espoo, se conoce como Resultado Nairobi-Helsinki y se ha publicado en el documento UNEP/GC.26/18.

internacional a corto plazo, pero no serán suficientes si se quieren lograr los objetivos y funciones identificados por el Proceso de Belgrado. Se precisa una transformación básica para que el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional pueda cumplir sus objetivos y funciones.

50. Durante los dos procesos consultivos, los participantes no lograron llegar a un consenso en cuanto a qué tipo de reforma institucional resultaría más eficaz para lograr la gobernanza ambiental a nivel internacional. Sin embargo, lograron determinar un grupo de posibles opciones y ha llegado el momento de adoptar una decisión a un nivel político más alto, por ejemplo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.

51. Aunque ya se han realizado numerosos análisis para argumentar una decisión de ese tipo, si fuese necesario, el PNUMA, otros órganos de las Naciones Unidas y el Grupo de Gestión Ambiental podrían hacer análisis ulteriores.

52. Los participantes en la Conferencia podrían aplicar un método en dos fases para fortalecer el marco institucional del desarrollo sostenible. En primer lugar, podrían adoptar una decisión sobre qué arreglos institucionales son los más apropiados para mejorar la gobernanza ambiental a nivel ministerial sobre la base de las opciones más amplias de reforma institucional individualizadas en el Proceso de Belgrado y el documento Resultados Nairobi-Helsinki, como una contribución al fortalecimiento del marco institucional del desarrollo sostenible. En segundo lugar, habida cuenta de que un sistema de gobernanza general del desarrollo sostenible garantizará la integración de los tres pilares, se debería adoptar una decisión en cuanto a reformar el marco institucional para el desarrollo sostenible con vistas a lograr la coherencia entre los tres pilares en todo el sistema de las Naciones Unidas y de ese modo mejorar la aplicación del desarrollo sostenible.

## **VI. Preguntas que han de tener en cuenta los ministros de cara a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible**

53. La reforma de la gestión ambiental a nivel internacional planteará interrogantes en cuanto a la relación existente entre sus estructuras institucionales actuales y las de los sectores económico y social, y si es posible crear un marco institucional para el desarrollo sostenible general que sea eficaz. Por consiguiente, en los debates al nivel de ministros se podría adoptar una posición progresista respecto de la manera de coordinar e integrar la gobernanza ambiental y las posibles reformas en el desarrollo sostenible. Se podrían tener en cuenta las preguntas siguientes:

- a) Si el fortalecimiento de la gobernanza ambiental se considera una prioridad, ¿cuáles son los principales impedimentos políticos para llegar a un acuerdo sobre las reformas?
- b) ¿Cómo se integraría un sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional fortalecido en un marco institucional reformado para el desarrollo sostenible?
- c) ¿Cuál sería la relación entre un sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional mejorado y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible?
- d) ¿Cómo contribuiría un sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional más coherente a la consecución del desarrollo sostenible a nivel nacional?
- e) ¿De qué mejor manera se podría coordinar e integrar la financiación para el desarrollo sostenible y el medio ambiente y hacerla más accesible?
- f) ¿Podría la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible presentar un conjunto de reformas sobre la gobernanza del desarrollo sostenible y, por ende, gobernanza ambiental a nivel internacional?, y ¿cuáles serían las consecuencias para el proceso del Comité Preparatorio?