



Programa de las

Distr.: General
23 de noviembre de 2007

Naciones Unidas



para el Medio Ambiente

Español
Original: Inglés

**Reunión Consultativa de funcionarios y expertos gubernamentales
sobre un Programa de Desarrollo y Examen Periódico del
Derecho Ambiental (Programa de Montevideo)**
Nairobi, 26 a 30 de noviembre de 2007

**Cuestiones nuevas e importantes que plantean nuevos problemas en la
esfera del derecho ambiental:
Documento de debate**

I. Introducción

1. El Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo) es un programa estratégico del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), acordado a nivel intergubernamental en la esfera del derecho ambiental, que trata de resolver una amplia gama de cuestiones temáticas interrelacionadas. Durante los pasados 25 años que ha durado su ejecución (primer programa para el período 1982-1992, segundo programa para el período 1993-2000 y tercer programa para el período 2001-2010), el Programa de Montevideo ha proporcionado orientaciones al PNUMA en sus actividades encaminadas al desarrollo gradual del derecho ambiental internacional, como la formulación del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Además, se han

formulado muchas directrices y otros instrumentos que no son jurídicamente vinculantes en relación con muy diversas cuestiones ambientales en el marco del Programa para prestar asistencia a los gobiernos y a otras partes interesadas en el tratamiento de cuestiones ambientales de importancia mundial. Por otra parte, el Programa, sobre todo durante el período transcurrido desde la Cumbre de Río, ha proporcionado al PNUMA un enfoque estratégico para prestar apoyo a países en desarrollo y a países con economías en transición en el desarrollo y fortalecimiento de su capacidad en la esfera del derecho ambiental.

2. Con miras a asegurar que el programa de desarrollo ambiental del PNUMA, orientado por el Programa de Montevideo, atienda constantemente las necesidades de la comunidad internacional de buscar solución a cuestiones ambientales de importancia mundial, la ulterior aplicación del actual Programa de Montevideo y los componentes programáticos de un futuro Programa de Montevideo deberían estar acordes con las cuestiones nuevas e importantes no sólo en la esfera del medio ambiente, sino también en otras esferas que tienen gran repercusión en el medio ambiente. El Programa deberá poder adaptarse a los cambios que ocurran en las políticas y las sociedades a nivel mundial durante cierto tiempo y orientar al PNUMA, que trabaja en colaboración con los gobiernos y las partes interesadas pertinentes, en su respuesta a los problemas ambientales.

3. Desde la aprobación del Programa de Montevideo III por el Consejo de Administración en su 21º período de sesiones, celebrado en febrero de 2001, han ocurrido importantes acontecimientos que afectan a la política ambiental, entre ellos la decisión SS.VII/1 sobre gobernanza ambiental a nivel internacional, adoptada en el séptimo período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración en Cartagena (Colombia) en febrero de 2002, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002 y su documento final que incluye la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de Johannesburgo, la aprobación del Plan Estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad por el Consejo de Administración en su 23º período de sesiones, celebrado en febrero de 2005, la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 y su documento final, así como actividades complementarias, como los debates en la Asamblea General sobre el párrafo 169 del Documento Final de la Cumbre Mundial relativo a la gobernanza ambiental a nivel internacional. También se han producido algunos acontecimientos importantes en el contexto de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente desde 2001, como los instrumentos aprobados en la esfera del cambio climático, la diversidad biológica y los productos químicos y desechos peligrosos.

4. En este contexto, se invita a los funcionarios y a los expertos que asisten a la presente reunión a que examinen las cuestiones que se señalan a continuación y consideren el conjunto de preguntas que se formulan al final del documento, a fin de determinar el rumbo que seguirá la futura aplicación del actual

Programa de Montevideo III, así como los posibles componentes de un futuro Programa de Montevideo IV.

II. Cuestiones nuevas e importantes que plantean nuevos problemas en la esfera del derecho ambiental

A. Tendencias generales

5. En el tercer informe sobre Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO), informe del PNUMA sobre el estado del medio ambiente publicado en 2002, y en el informe anual GEO de 2006 se subraya que el mundo se divide en los que tienen y los que no tienen en cuatro categorías principales, todas las cuales siguen ampliándose y plantean una seria amenaza para el desarrollo sostenible, a saber: Medio ambiente: un medio ambiente estable o mejorado en algunas regiones (por ejemplo, Europa y América del Norte) frente a un medio ambiente degradado en las demás regiones (fundamentalmente países en desarrollo); Políticas: algunas regiones tienen más dificultades con la formulación o la aplicación de políticas; Vulnerabilidad: los desfavorecidos corren más riesgo de cambio ambiental y desastres; Estilo de vida: el consumo excesivo de la quinta parte de la población mundial frente a la extrema pobreza. La eliminación de esas diferencias requiere: mitigar la pobreza y sacar al medio ambiente de la periferia para situarlo como tarea principal en la formulación de políticas; reducir el consumo excesivo de los más ricos; mejorar la gobernanza, no sólo a nivel institucional y nacional, sino también a nivel mundial para tratar de eliminar las disparidades entre el Norte y el Sur y los conflictos e intransigencias concomitantes en la negociación de políticas para una gestión ambiental efectiva; proporcionar fondos suficientes para los programas ambientales; eliminar la deuda: el endeudamiento casi siempre da por resultado una sobreexplotación del medio ambiente. Mientras esta situación se mantenga, es poco probable que muchos de los países deudores logren jamás el desarrollo sostenible. En su evaluación general, esos informes señalan que el medio ambiente sigue estando en la periferia del desarrollo socioeconómico. El grado de sensibilización y las medidas adoptadas no han estado en concordancia con el estado del medio ambiente mundial, que sigue deteriorándose. Pese a que, entre 1972 y 2002¹ se lograron algunos progresos, el crecimiento de la población mundial impone una demanda cada vez mayor de recursos y servicios y aumenta la generación de desechos.

6. En el cuarto informe GEO, publicado en fecha más reciente el 25 de octubre de 2007, en sus principales mensajes para los encargados de adoptar decisiones, se insiste en que hay pruebas de un cambio sin precedentes en el medio ambiente en los planos mundial y regional, causado por las actividades humanas, en un mundo cada vez más globalizado, industrializado e interconectado, motivado por la ampliación de la circulación de bienes, servicios, capital, personas, tecnologías, información, ideas

y fuerza de trabajo, que afecta incluso a poblaciones aisladas. Estos cambios, respecto de los cuales no existe igualdad de distribución en todo el mundo, afectan a la Tierra de diferentes maneras:

- a) La superficie de la Tierra se está calentando: Las observaciones están demostrando que la temperatura media del aire y el océano aumenta a nivel mundial, que la nieve y el hielo se están derritiendo en todas partes y que ha aumentado el nivel medio del mar en todo el mundo. Otros importantes efectos son los cambios en la disponibilidad de agua, la degradación de la tierra, la seguridad alimentaria y la pérdida de diversidad biológica. El aumento previsible de la frecuencia y la intensidad de las oleadas de calor, las tormentas, las inundaciones y las sequías afectaría extraordinariamente a muchos millones de personas, incluso en los pequeños Estados insulares y las regiones polares;
- b) La contaminación de la atmósfera sigue causando problemas de salud, ya que más de dos millones de personas en todo el mundo mueren prematuramente todos los años debido a la contaminación exterior y en interiores;
- c) El “agujero” en la capa de ozono estratosférico sobre la Antártida es ahora más grande que nunca. Sin embargo, gracias a la disminución de las emisiones de sustancias que agotan el ozono y suponiendo que se cumpla el Protocolo de Montreal en todas sus partes, se espera que la capa de ozono se recupere, aunque no hasta entre 2060 y 2075, como resultado de prolongados períodos de reducción de las emisiones;
- d) La degradación del suelo se produce, en gran medida, como consecuencia del uso insostenible de la tierra y del cambio climático. Esa degradación se manifiesta en la erosión del suelo, el agotamiento de los nutrientes, la escasez de agua, la salinidad, la desertificación y la alteración de los ciclos biológicos. Las personas pobres experimentan en forma desproporcionada los efectos de esa degradación, especialmente en las tierras áridas, que son el sustento de unos dos mil millones de personas, 90% de los cuales vive en países en desarrollo;
- e) La disponibilidad per cápita de agua dulce disminuye a nivel mundial y las aguas contaminadas siguen siendo la principal causa ambiental de las enfermedades y de la mortalidad de los seres humanos, y esa disponibilidad de agua disminuirá a niveles críticos de continuar las actuales tendencias. La disminución de la cantidad y la calidad de las aguas superficiales y subterráneas está afectando los ecosistemas hídricos y los servicios que prestan;

- f) Los ecosistemas hídricos se siguen explotando en demasía y, como consecuencia de ello, la sostenibilidad de los suministros de alimentos y la diversidad biológica están en peligro. La captura mundial de peces marinos y de agua dulce está disminuyendo en gran escala, fundamentalmente debido a la pesca excesiva constante;
- g) La distribución y la abundancia de la gran mayoría de las especies bien estudiadas disminuye. Se sabe que más de 16.000 especies se encuentran en peligro de extinción.

7. En el informe GEO 4 también se aborda la cuestión de la distribución de responsabilidades en relación con el cambio ambiental y se señala, por ejemplo, que en 2004, los países del anexo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el 20% de la población mundial, representaban un 46% de las emisiones de gases de efecto invernadero. También se señala que el cambio ambiental influye en las opciones de desarrollo humano, ya que las personas más pobres son las más vulnerables y el 90% de quienes están expuestos a desastres viven en el mundo en desarrollo.

8. Según las cuatro hipótesis presentadas en el informe GEO-4, aumenta el riesgo de cruzar el punto crítico, es decir el punto a partir del cual se producen cambios bruscos, acelerados o que posiblemente sean irreversibles, aun cuando algunas de las tendencias mundiales a la degradación del medio ambiente se ralenticen o cambien de rumbo a un ritmo diferente hacia mediados del siglo. Los cambios en los sistemas biofísicos y sociales pueden continuar incluso si se eliminan las fuerzas de cambio, como se pone de manifiesto en el agotamiento del ozono estratosférico y la pérdida de algunas especies. Los países y la comunidad internacional tienen que poner más empeño en la transición hacia el desarrollo sostenible, por lo que tal vez sea necesario utilizar algunas alternativas, lo que puede entrañar decisiones difíciles entre los diferentes valores e intereses, para reducir los mecanismos que impulsan el cambio ambiental.

9. Por otra parte, la Evaluación de Ecosistemas del Milenio reveló que aproximadamente 60% (15 de 24) de los servicios de los ecosistemas examinados se están degradando o se están utilizando de manera insostenible. Pese a que los cambios introducidos en algunos ecosistemas han contribuido a aumentar el bienestar humano y el desarrollo económico, esto se ha logrado a costa de la degradación de muchos servicios de los ecosistemas y una mayor pobreza de algunos grupos de personas. Estos problemas disminuirán sustancialmente los beneficios que las futuras generaciones obtendrán de los ecosistemas, si no se adoptan las medidas pertinentes. En la Evaluación de Ecosistemas del Milenio se llegó también a la conclusión de que la degradación de los servicios de los ecosistemas podría empeorar muchísimo durante la primera mitad del presente siglo y constituir un obstáculo al logro de los objetivos de desarrollo

del Milenio. Las medidas adoptadas en el pasado para frenar o cambiar el rumbo de la degradación de los ecosistemas propiciaron algunos resultados positivos, pero estas mejoras, por regla general, no han estado a la altura de las crecientes presiones y demandas. Por eso, para dar un vuelco a esas tendencias, hace falta que se produzcan cambios de importancia en las políticas, las instituciones y las prácticas que todavía no están teniendo lugar.

10. En general, las medidas normativas no han sido suficientes para contrarrestar las presiones impuestas por el aumento de la pobreza y el consumo incontrolado. En materia de formulación de políticas, existe la necesidad imperiosa de adoptar un enfoque equilibrado respecto del desarrollo sostenible y de dar importancia a tres elementos, lo que, desde la perspectiva del medio ambiente, significa incorporar el medio ambiente entre las prioridades principales, abandonar su marginación y situarlo en el centro del desarrollo.

B. Principales dificultades

11. En los informes anuales GEO-3 y GEO de 2006 se destacaron problemas ambientales concretos y otras cuestiones que todavía esperan por la adopción de medidas, a saber:

- a) Las emisiones antropógenas: siguen aumentando las emisiones de casi todos los gases de efecto invernadero;
- b) El ozono a nivel de superficie, el smog y las partículas finas: importantes riesgos para la salud;
- c) La explotación excesiva de muchos recursos de las aguas superficiales: presiones sobre el agua o escasez en muchos países;
- d) La diversidad biológica de la Tierra está cada vez más en peligro, debido a la destrucción o la modificación del hábitat como principal causa de la pérdida de diversidad biológica, seguida de las especies invasoras;
- e) La acentuada tendencia mundial hacia una explotación cada vez más intensa y al agotamiento de las poblaciones de peces silvestres. Numerosas actividades pesqueras se han venido abajo y otras se ven amenazadas con la sobreexplotación;
- f) Sigue empeorando la degradación del suelo;
- g) Muchos de los ecosistemas silvícolas que todavía quedan se han degradado y fragmentado;
- h) Se registra un gran aumento del nitrógeno reactivo en la biosfera mundial, debido a las cosechas y a la producción ganadera, que contribuye a la acidificación y la eutrofización de los ecosistemas;

- i) La infraestructura urbana y los servicios municipales no bastan para dar cabida a millones de pobres de las zonas urbanas, que contribuyen a un aumento de la contaminación del aire y al deterioro de la calidad del agua, lo que surte importantes efectos económicos y sociales y para la salud;
- j) Aumenta la frecuencia e intensidad de los desastres naturales;
- k) Cuestiones ambientales de suma importancia a nivel regional: cambio climático, degradación de la tierra y el suelo, degradación de los bosques y deforestación, presión sobre los recursos de agua dulce y escasez de estos recursos, así como su calidad/ contaminación, degradación y contaminación de las zonas marinas y costeras, pérdida de hábitats y especies, expansión imprevista de los asentamientos e incremento de los desechos sólidos, y más sequías e inundaciones. Pese a que las regiones hacen frente a problemas ambientales parecidos, la magnitud y amplitud de esos problemas varían;
- l) Gran cantidad de personas se ven privadas todavía de acceso al agua libre de impurezas y a un saneamiento adecuado, de una buena calidad del aire en el exterior y bajo techo, de energía menos contaminante y de gestión de los desechos;
- m) Conflictos no resueltos relacionados con la propiedad y la gestión de los recursos de propiedad común (como el agua, el aire, la tierra, los bosques y los océanos);
- n) Cuestiones ambientales sumamente complejas que todavía no se abordan como es debido son un mayor predominio de las sustancias tóxicas persistentes, el manejo, la eliminación y el riesgo de dispersión de los productos químicos y los desechos peligrosos, las fuentes de contaminación no localizadas, la ordenación de sistemas fluviales transfronterizos y de cuerpos de agua compartidos y la excesiva carga de nitrógeno;
- o) El cambio climático causará daños inevitables a mediano y largo plazos (islas de tierras bajas y zonas costeras, ecosistemas de tierras áridas y semiáridas, aumento de la magnitud y la intensidad de los desastres ambientales);
- p) El impacto ambiental a nivel mundial (la huella ecológica) del mundo desarrollado y las comunidades prósperas en otras partes es mayor que el de los pobres del mundo en desarrollo, aunque hay probabilidades de que, en el futuro, el desarrollo económico y el crecimiento de la población en estos últimos acentúen de manera espectacular los efectos en el medio ambiente.

12. En el informe GEO 4 se confirman casi todas las preocupaciones expresadas en los anteriores informes GEO y se presenta, hasta cierto punto, un panorama aún más alarmante del estado del medio ambiente. En los principales mensajes dirigidos a los encargados de adoptar decisiones, se destacan en el informe algunas actividades que podrían promover los funcionarios para abordar el cambio ambiental, a saber:

- a) Reducción de la vulnerabilidad de las personas a los cambios ambientales y socioeconómicos, lo que se podría conseguir mediante la descentralización, el fortalecimiento de los derechos de la población local a los recursos, el aumento del acceso al apoyo financiero y técnico, el aumento de las capacidades para hacer frente a los desastres naturales y el empoderamiento de las mujeres y de los grupos vulnerables;
- b) Integración de las actividades ambientales en el marco más general del desarrollo, incluso mediante la determinación de los efectos ambientales de los gastos públicos propuestos, el establecimiento de metas ambientales sectoriales e intersectoriales, la promoción de las mejores prácticas y la vigilancia de los logros a largo plazo;
- c) Mejor cumplimiento del tratado superando los gastos administrativos y la pesada carga de presentación de informes que pesa sobre las Partes, aumento de la vigilancia y del cumplimiento y aumento de la coordinación, en particular a nivel nacional;
- d) Creación de entornos propicios para las innovaciones y nuevas soluciones mediante el uso de instrumentos económicos, tecnologías nuevas y existentes, empoderamiento de los interesados directos y enfoques que se adapten mejor. se aparten de la gestión institucional segmentada y de los sistemas de producción tradicionales y den lugar a modalidades de consumo y producción más sostenibles;
- e) Aumento de los conocimientos sobre el medio ambiente, la educación y la sensibilización mediante el acceso a los mejores datos e investigaciones científicos de que se disponga gracias a un mejor control, mejores evaluaciones y una mejor infraestructura de conocimientos, que se base en los rápidos adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones;
- f) Movilización de recursos financieros para abordar los problemas ambientales mediante enfoques innovadores que incluyan el pago por los servicios de los ecosistemas y logren, al mismo tiempo, un sistema de comercio multilateral abierto, no discriminatorio y equitativo, así como una importante liberalización del comercio que beneficie a los países en todas las etapas de desarrollo.

13. En el informe GEO 4 se subraya también que el conocimiento de los vínculos entre el medio ambiente y el desarrollo, y los efectos en el bienestar humano logrados en los dos últimos decenios se

pueden usar en la transición hacia el desarrollo sostenible. Se destaca que, en relación con muchos problemas, los beneficios de adoptar prontas medidas que compensen con creces los costos y que deben adoptarse ahora para procurar la transición hacia el desarrollo sostenible apoyado por instituciones bien dirigidas, innovadoras y orientadas a los resultados. Con referencia específica a las instituciones, en el informe GEO 4 se recomienda la expansión de las instituciones y la adaptación de las políticas que han resultado ya eficaces en el tratamiento de problemas convencionales en las esferas en que no se aplican esas políticas, sobre todo en las regiones en desarrollo, así como la financiación de este empeño y el apoyo a la innovación que procure soluciones nuevas e innovadoras para los problemas ambientales utilizando instrumentos económicos y enfoques que se adapten mejor. También se señala que la reforma de las Naciones Unidas ofrece importantes oportunidades para aumentar la eficacia de las instituciones.

14. En la Evaluación de Ecosistemas del Milenio se llegó a la conclusión de que hacen falta algunas respuestas eficaces para hallar solución a los siguientes obstáculos relacionados con la ordenación de los ecosistemas:

- a) Arreglos institucionales y de gobernanza poco apropiados, incluida la existencia de corrupción y de sistemas poco estables de control y contabilidad: Algunas de las cuestiones a las que nos enfrentamos actualmente son problemas que han surgido recientemente y no se reflejan en el diseño de las instituciones de hoy. Por consiguiente, los cambios en las instituciones actuales y la creación de nuevas instituciones puede ser a veces necesario, en particular a nivel nacional, en relación con la gestión del fondo común /de los recursos de acceso abierto (por ejemplo, cuestiones de la propiedad y el acceso a los recursos, derechos de participación en la adopción de decisiones, etc.). Además, uno de los problemas de la gestión de los ecosistemas es la falta de coincidencia entre los límites político-administrativos y las dependencias apropiadas para la gestión de los bienes y los servicios de los ecosistemas. No se puede lograr una gestión sostenible de los ecosistemas con una centralización o descentralización excesivas de la adopción de decisiones. Por consiguiente, es necesario crear instituciones que deleguen (o centralicen) la adopción de decisiones para atender las necesidades de gestión mientras se asegura la coordinación efectiva entre las instancias. Es necesaria una mayor integración de los objetivos de gestión de los ecosistemas en otros sectores y dentro de marcos más amplios de planificación del desarrollo (por ejemplo, las estrategias de lucha contra la pobreza). La índole limitada y centrada de los objetivos y los mecanismos previstos en la mayoría de los acuerdos bilaterales y multilaterales relativos al medio ambiente no se ocupan suficientemente de la cuestión más amplia de los servicios de los ecosistemas y el bienestar humano. Hace falta más coordinación entre los acuerdos multilaterales

relativos al medio ambiente y entre éstos y las instituciones internacionales políticamente más poderosas, como los acuerdos económicos y sobre comercio para asegurar la coherencia. También se debe coordinar la aplicación de estos acuerdos a nivel nacional entre las instituciones pertinentes;

- b) Defectos del mercado y falta de alineación de los incentivos económicos: no se puede lograr la gestión sostenible de los ecosistemas con una adopción de decisiones demasiado centralizada o demasiado descentralizada. Son muy diversos los instrumentos económicos y financieros que pueden influir en el comportamiento humano para promover la gestión sostenible de los ecosistemas. Sin embargo, para que estos instrumentos funcionen con eficacia, es necesario apoyar a las instituciones (por ejemplo, una clara definición de los derechos de propiedad, mecanismos para la solución de conflictos y la vigilancia, etc.) y hace falta seguir fortaleciendo este tipo de capacidad institucional. El establecimiento de mecanismos basados en el mercado a menudo requiere la adopción de decisiones sobre la distribución de la riqueza y la asignación de los recursos (por ejemplo, el establecimiento de derechos de propiedad privada en relación con los recursos que antes se consideraban fondo común/ recursos de acceso general), y es importante cerciorarse de que los aspectos relacionados con la equidad se tomen en consideración plenamente, de manera que la introducción de los mecanismos de mercado no impongan cargas adicionales o marginen aún más a los pobres;
- c) Factores sociales y del comportamiento, que incluyen la falta de poder político y económico de algunos grupos (como las personas pobres, las mujeres y los pueblos indígenas) que dependen en particular de los servicios de los ecosistemas o se ven perjudicados por su degradación;
- d) La insuficiencia de las inversiones en el desarrollo y la difusión de tecnologías que podrían aumentar la eficacia del uso de los servicios de los ecosistemas y reducir los efectos nocivos de los distintos del cambio de los ecosistemas;
- e) Falta de conocimientos (así como el mal uso de los conocimientos actuales) en relación con los servicios y la gestión de los ecosistemas y las respuestas normativas, tecnológicas, institucionales y de comportamiento que podrían aumentar los beneficios derivados de esos servicios al tiempo que se conservan los recursos. Las políticas y las instituciones para la gestión sostenible de los ecosistemas tienen que ser flexibles y capaces de adaptarse al cambio. Es importante considerar el hecho de que la información disponible

sobre el estado de la mayoría de los servicios de los ecosistemas (incluido su valor económico) es limitado y que los modelos y las metodologías de que se dispone actualmente para proyectar las condiciones ambientales y económicas futuras no tienen suficiente capacidad para incorporar información ecológica de respuesta (por ejemplo, los cambios no lineales en los ecosistemas, como son los cambios acelerados, bruscos y que posiblemente sean irreversibles), así como los relacionados con el comportamiento, como el aprendizaje que pudiera tener lugar por medio de una gestión de los ecosistemas que se adapte mejor;

- f) Históricamente, la mayoría de las respuestas relacionadas con los servicios de los ecosistemas se han centrado en los beneficios a corto plazo del aumento de la productividad de la prestación de servicios (productos obtenidos de los ecosistemas²), mientras que se ha prestado una atención limitada a la gestión de los servicios de control (beneficios obtenidos de la regulación de los procesos de los ecosistemas³), culturales (beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas mediante el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas⁴) y de apoyo a los ecosistemas (servicios que son necesarios para la producción de todos los demás servicios de los ecosistemas⁵), así como a los objetivos de la gestión relacionados con la mitigación de la pobreza y la distribución equitativa de los beneficios de los servicios de los ecosistemas. La reestructuración de las políticas y las instituciones existentes, así como el diseño de nuevas políticas e instituciones tienen que tener en cuenta esta circunstancia.

15. En relación con las necesidades existentes en la esfera del derecho ambiental en los países en desarrollo, a continuación se destacan las cuestiones pertinentes, como se expresan en la Guía general de Bandung para el fomento del derecho ambiental en apoyo de la Nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana, aprobada en el curso práctico sobre derecho y políticas ambientales de la Nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana (Yakarta/Bandung, diciembre de 2006):

- a) Los encargados de formular políticas no reconocen plenamente el valor del medio ambiente y de los servicios que presta para apoyar el desarrollo económico y social y mejorar el bienestar humano y la protección social. En consecuencia, el medio ambiente no se ha incorporado en las actividades principales de las políticas de desarrollo y se le ha atribuido poca prioridad y escaso valor económico;

- b) La falta de la debida sensibilización ambiental y de conocimientos sobre cuestiones ambientales entre los funcionarios públicos, los parlamentarios, los magistrados, los fiscales, los jueces, los abogados, los policías y otros agentes del orden, así como el público, y la necesidad de impartir la debida capacitación y de crear capacidad para ellos;
- c) Fragmentación de las leyes y los reglamentos ambientales o relacionados con el medio ambiente, que se rigen por diferentes autoridades públicas y están fuera del control de la autoridad ambiental, y el posible conflicto entre ellos. Las leyes casi siempre están fuera de actualidad y no abordan como es debido la problemática del medio ambiente más reciente;
- d) Relativa falta de poder de la autoridad ambiental dentro del gobierno;
- e) Falta de acceso del público a la información ambiental y a la justicia;
- f) Necesidad de coordinación y cooperación entre los encargados de hacer cumplir las leyes;
- g) Corrupción en la observancia del derecho ambiental, incluso entre ciertos sectores de la policía judicial, los funcionarios de aduanas y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- h) Falta de recursos humanos, técnicos y financieros para apoyar a la autoridad ambiental y a las instituciones afines en la aplicación del derecho ambiental;
- i) Falta de capacidad y de recursos para la plena participación en la negociación de acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente;
- j) Falta de capacidad y de recursos para la aplicación de acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente en los planos regional e internacional.

C. Respuestas a los problemas

16. La finalidad del Plan Estratégico de Bali es, sobre todo, abordar las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición de promover sus esfuerzos en materia de creación de capacidad y apoyo tecnológico en la esfera del medio ambiente, incluido el derecho ambiental. Sus objetivos son el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo y de los

países con economías en transición, en todas las instancias, entre otras cosas, para lograr los objetivos programáticos establecidos por el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, aplicar los acuerdos internacionales y cumplir las obligaciones previstas en ellos a nivel nacional, lograr sus fines, metas y objetivos en materia de medio ambiente, así como los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados en relación con el medio ambiente, entre ellos los establecidos en la Declaración de Milenio, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los documentos finales de las demás conferencias importantes de las Naciones Unidas y en los acuerdos internacionales, lo que aumentará la sostenibilidad del desarrollo de sus países en el aspecto ambiental. El plan creará un marco para la creación de capacidad a fin de asegurar la participación efectiva de los países en desarrollo y de los países con economías en transición en las negociaciones relacionadas con los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente. La lista indicativa de asuntos que el plan debería abordar abarca el fortalecimiento de las instituciones nacionales y regionales encargadas del medio ambiente o de cuestiones relacionadas con el medio ambiente (instituciones públicas, poder judicial, órganos encargados de hacer cumplir la ley), el desarrollo del derecho ambiental a nivel nacional y la prestación de asistencia para facilitar el cumplimiento y la observancia de las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente, así como el cumplimiento de los compromisos en materia de medio ambiente.

17. En el contexto de la preparación de una estrategia de mediano plazo con prioridades establecidas y orientada a los resultados para 2010-2013 y del programa de trabajo para 2010-2011, como pidió el Consejo de Administración, así como del programa de reforma del Secretario General y los acontecimientos internacionales pertinentes, como el cambio climático, los últimos acontecimientos en el seno de las Naciones Unidas, que incluyen los llamamientos para que haya una mayor coherencia en las Naciones Unidas y el examen que se está llevando a cabo acerca de la gobernanza ambiental a nivel internacional en la Asamblea General, el Director Ejecutivo decidió en fecha reciente que el PNUMA ejerciera el liderazgo en los asuntos que se indican a continuación:

- a) Respuesta al cambio climático: mitigación, adaptación y vínculos mutuos;
- b) Gestión/sistemas/restablecimiento de los ecosistemas: terrestres (tierra y agua dulce) y marinos;
- c) Sustancias peligrosas para el medio ambiente, incluidas las cuestiones relacionadas con la contaminación;
- d) Eficacia de los recursos, incluso su producción y consumo sostenibles;
- e) Desastres naturales y respuesta después de los conflictos.

18. La dimensión de estas prioridades que atañe a la gobernanza será fundamental, por lo que el

PNUMA deberá participar activamente en el debate sobre gobernanza. Las esferas prioritarias tienen que analizarse en el contexto de:

- a) La respuesta a las necesidades regionales y de los países;
- b) El fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos de países en desarrollo y países con economías en transición;
- c) La incorporación del medio ambiente en las actividades principales relacionadas con el comercio y el desarrollo;
- d) La capacidad de dirección en la evaluación científica y la vigilancia del estado del medio ambiente mundial;
- e) El aumento de la cooperación y de la coordinación de las cuestiones ambientales en el sistema de las Naciones Unidas;
- f) El trabajo en asociación en todo el sistema de las Naciones Unidas con el sector privado y la sociedad civil;
- g) El aseguramiento de una difusión efectiva y de comunicaciones eficaces.

III. Preguntas claves

19. Considerando lo que antecede, se invita a los funcionarios y expertos presentes en la reunión a que consideren las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cuál es la función del derecho al abordar las cuestiones nuevas e importantes en la esfera del medio ambiente? ¿Qué defectos o virtudes tienen el derecho nacional y el derecho internacional vigentes y los marcos correspondientes a la hora de abordar esas cuestiones nuevas e importantes y promover el logro de los objetivos, las metas y los fines internacionalmente acordados en la esfera del medio ambiente?
- b) ¿Cuáles son las prioridades de acción en la esfera del derecho ambiental durante el período hasta 2020 y cuál sería la función de los gobiernos, las organizaciones, las demás partes interesadas y el PNUMA al abordar esas prioridades?
- c) ¿De qué manera deben abordarse las cuestiones antes mencionadas en el futuro Programa de Montevideo IV?

¹ Entre 1972 y 2002 ocurrió lo siguiente:

- Se ha logrado abordar el agotamiento del ozono estratosférico (pero hay que mantener la vigilancia)

-
- Se han reducido los niveles de contaminantes comunes en el aire mediante medidas normativas como las emisiones y las normas de calidad del aire, los reglamentos basados en la tecnología y diferentes instrumentos basados en el mercado.
 - Se aplican enfoques más holísticos de la ordenación de la tierra, como los sistemas integrados de nutrición vegetal y control integrado de las plagas con beneficios para la salud de los ecosistemas agrícolas en algunas regiones.
 - En general se acepta el concepto de ordenación integrada de los recursos hídricos.
 - Existe una nueva interpretación teórica de los beneficios que ofrecen los servicios de los ecosistemas (acompañada, no obstante, de información práctica e instrumentos normativos faltantes o esporádicos)
 - Evolución de los enfoques ‘de última etapa’ hacia metas de sostenibilidad y un modesto cambio hacia un enfoque más integrado de las políticas y la ordenación ambientales, centrado en la sostenibilidad de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas, por ejemplo, y no en sostener los rendimientos.
 - Se reconoce que la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la estabilidad del medio ambiente deben ser objetivos mutuos.
 - En muchas zonas se está abordando de manera satisfactoria la calidad del aire ambiente y la contaminación de las aguas de fuentes localizadas; el reciclado es más común; ha mejorado el tratamiento de las aguas de desecho; han disminuido los efluentes de la industria de pulpa y papel y se ha reducido la amenaza de los desechos peligrosos. Se han estado asignando cada vez más zonas protegidas para la conservación y la recreación.
 - Han sido desiguales los éxitos logrados en los países en desarrollo en la aplicación del programa sobre medio ambiente y desarrollo: creciente democratización y participación, mayor conocimiento de la sociedad civil acerca del debate.
 - Ha surgido una agrupación natural de políticas sobre diversidad biológica.
 - El cambio tecnológico ha ayudado a aliviar algunas presiones sobre el medio ambiente: utilización de menos materiales en la producción; cambio del suministro de materiales y energía a la prestación de servicios; un modesto impulso a la tecnología basada en energías renovables; y una importante descontaminación en algunas regiones en industrias que anteriormente eran ‘sucias’.
 - Se está dando más importancia a la reducción del riesgo, al fortalecimiento de los mecanismos y a los sistemas de alerta temprana.

² Abarca alimentos, fibras, combustible, recursos genéticos, productos bioquímicos, medicinas naturales y productos farmacéuticos, recursos ornamentales, agua dulce.

³ Abarca control de la calidad del aire, regulación del clima, regulación del agua, control de la erosión, purificación del agua y tratamiento de los desechos, control de las enfermedades, control de las plagas, polinización y control de los peligros naturales.

⁴ Abarca diversidad cultural, valores espirituales y religiosos, sistemas de conocimientos, valores educativos, inspiración, valores estéticos, relaciones sociales, sentido de lugar, valores del patrimonio cultural, recreación y ecoturismo.

⁵ Abarca formación de suelos, fotosíntesis, producción primaria, ciclo de nutrientes y ciclo del agua.