



Consejo Económico y
Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/19
28 de marzo de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Tercer período de sesiones
11 a 28 de abril de 1995
Tema 3 del programa provisional*

DEBATE GENERAL SOBRE LOS AVANCES REALIZADOS EN LA EJECUCIÓN
DEL PROGRAMA 21 PRESTANDO ATENCIÓN ESPECIAL A LOS COMPONENTES
INTERSECTORIALES DEL PROGRAMA 21 Y A LOS ELEMENTOS DECISIVOS
DE LA SOSTENIBILIDAD

Integración del medio ambiente y el desarrollo en la
adopción de decisiones

Informe del Secretario General

Resumen

El capítulo 8 del Programa 21, "Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones", comprende cuatro asuntos interrelacionados: a) integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión; b) establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz; c) utilización eficaz de instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo; y d) establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada.

En el informe se considera que las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible son un medio de combinar todas esas cuestiones en forma amplia e integrada. También se examinan las cuestiones metodológicas para unir las variables económicas, sociales, ambientales e institucionales. Los párrafos 21 a 24 contienen recomendaciones.

* E/CN.17/1995/1.

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe es un resumen de un documento que la Comisión tiene ante sí como documento de antecedentes. Refleja las principales cuestiones planteadas en el capítulo 8 del Programa 21¹ "Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones" y concluye con propuestas para su examen por parte de la Comisión.

2. Cabe señalar que muchas de las actividades que figuran en el capítulo 8 del Programa 21 están directamente relacionadas con actividades que también se proponen en el contexto del capítulo 40, "Información para la adopción de decisiones", en particular las secciones sobre datos e información y sobre indicadores. El examen de esas actividades se ha omitido en el presente informe. Asimismo, puesto que el informe del Secretario General titulado "Recursos y mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible: sinopsis de las cuestiones y los acontecimientos actuales" (E/CN.17/1995/8), relativo al capítulo 33 del Programa 21, contiene un examen analítico de instrumentos económicos, ese material no se repetirá aquí.

I. SINOPSIS GENERAL Y CUESTIONES METODOLÓGICAS

3. La finalidad de integrar los planes y las estrategias es crear una visión de consenso para el futuro y determinar cuáles son las cuestiones prioritarias y actividades esenciales comunes dentro de un marco que contribuya a fomentar y planificar el consenso y a crear el apoyo institucional necesario para el desarrollo sostenible.

4. Queda entendido que el proceso de las estrategias, como la adopción de decisiones en general, es adaptable y cíclico y abarca cinco etapas interrelacionadas pero distintas: la individualización de problemas y la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de políticas. Las estrategias para el desarrollo sostenible deben prestarse a una amplia participación y estar abiertas a las comunicaciones, tanto en sentido horizontal como vertical. Contribuyen a la integración y son intersectoriales; y tienen por objeto servir de base para la adopción de medidas.

II. EXAMEN DE LOS ADELANTOS ALCANZADOS, PRINCIPALES CUESTIONES DE POLÍTICAS Y EXPERIENCIA

A. Integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión

1. Mejoramiento de los procesos de adopción de decisiones

5. Las consideraciones económicas, sociales y ambientales en la adopción de decisiones tal vez se reflejen en la aplicación de un enfoque metodológico integrado, mediante la adopción de un marco que aglutine los planes sectoriales en un enfoque más general y mediante la inclusión de parámetros sociales y ambientales en la planificación económica sectorial. La creación de estructuras como los consejos para el desarrollo sostenible también contribuye al proceso de

adopción de decisiones, ya que tiene por objeto proporcionar los mecanismos para lograr la integración de políticas.

6. Recientemente se han realizado varios estudios sobre la adopción de decisiones para el desarrollo sostenible; en cada uno de ellos se individualizan diversas características intrínsecas del proceso. Tal vez cambien los elementos en los que se hace hincapié así como el número de características, pero parece haber consenso con respecto a lo siguiente:

a) La adopción de decisiones debe basarse en las necesidades, las prioridades y las metas nacionales. Las fuerzas externas, como los donantes multilaterales y bilaterales, en algunos casos pueden proporcionar el impulso para que comience ese proceso, y de hecho a veces lo hacen, pero dichos donantes deben limitarse a facilitar el proceso y no a dictar sus condiciones. Los procesos influidos por el exterior tienen otro inconveniente: independientemente de su calidad, la percepción más probable de dichos procesos es que dependen del cumplimiento de ciertas condiciones, y se asigna más importancia a los programas de inversión que al propio proceso de adopción de decisiones;

b) La adopción de decisiones debe ser multisectorial y tener capacidad de integración, y debe evitar la fragmentación institucional y de políticas. Cuando proceda, debe utilizar los planes y estrategias vigentes, dentro de un marco. La adopción de decisiones que abarca a varios ministerios exige un firme apoyo político y un cuidadoso desarrollo institucional commensurable con las necesidades y las condiciones del país;

c) La adopción de decisiones debe contar con una participación amplia. A diferencia de la ejecución basada en una participación amplia, que generalmente se refiere a proyectos concretos, la adopción de decisiones basada en una participación amplia consiste en recabar opiniones en las etapas de formulación de políticas y de gestión. Es importante tener presente que esa participación lleva tiempo; una crítica frecuente de algunos de los procesos influidos por los donantes es que, aunque exigen una amplia participación, tienden a asignar un grado de prioridad al cumplimiento de plazos.

7. Un número cada vez mayor de países está intentando mejorar sus estructuras de adopción de decisiones para elaborar estrategias, políticas y planes para el desarrollo sostenible, como se observa en el debate sobre estrategias nacionales para el desarrollo sostenible que se describen a continuación. Esos esfuerzos se deben principalmente al aumento de la percepción de esas cuestiones en esos países y a iniciativas de los gobiernos. Determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales también están colaborando con los gobiernos para ayudarlos en este proceso.

8. Tradicionalmente, en particular en los países desarrollados, en las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible se ha tomado como punto de partida la ordenación de los recursos nacionales y el mejoramiento de la calidad del medio ambiente. Muchos países en desarrollo han comenzado a expresar sus preocupaciones ambientales mediante la planificación del desarrollo y mediante el enfoque que aplican a problemas concretos de desarrollo basados en sectores, como la desertificación. En la planificación del desarrollo, el problema ha sido integrar las preocupaciones ambientales en las políticas de otros

ministerios sectoriales y en la práctica de los principales sectores de la economía. Al abordar la desertificación, ha sido necesario ampliar el concepto de desarrollo para que supere los intereses económicos inmediatos y entender las consecuencias económicas de la sostenibilidad. En los últimos años se han logrado adelantos importantes; sin embargo, uno de los principales obstáculos ha sido un escaso adelanto en la elaboración de metodologías y técnicas de planificación y adopción de políticas integradas.

2. Estrategias nacionales para el desarrollo sostenible

9. Tanto los gobiernos como algunos sectores no gubernamentales han introducido diversos enfoques nacionales para la planificación estratégica tanto sectoriales como multisectoriales. Los planes sectoriales tienen una ventaja, ya que concentran un alto grado de conocimientos especializados en un gobierno (y, en una situación ideal, obteniendo esos conocimientos de los interesados directos en el desarrollo sostenible); los objetivos se pueden expresar claramente; y las instituciones gubernamentales en general están preparadas para ejecutar y supervisar planes a nivel sectorial. Sin embargo, la desventaja es que la totalidad de los planes que abarcan varios sectores tal vez tengan objetivos incoherentes o incompatibles. Además, las cuestiones de sostenibilidad tienden a quedar marginadas y suelen convertirse en elementos prescindibles una vez que se han formulado los planes económicos.

10. Por otra parte, a falta de un enfoque multisectorial amplio, hay una firme tendencia a considerar que el medio ambiente y el desarrollo sostenible son la misma cosa. El desarrollo sostenible no significa limitarse a incorporar esporádicamente al medio ambiente en el proceso de formulación y adopción de políticas. Exige un cambio de modelo. A tal fin, en el Programa 21 se pide a los gobiernos que adopten una estrategia nacional aprovechando y armonizando los diversos planes y políticas económicos, sociales y ambientales que se utilizan en el país. Esas estrategias deben consistir en procesos multisectoriales, de participación amplia, destinados a crear un consenso que asegure un desarrollo económico socialmente responsable y al mismo tiempo proteja la base de recursos y el medio ambiente para beneficio de futuras generaciones.

11. Al mismo tiempo, se ha expresado preocupación por el sinnúmero de estrategias al respecto que se piden a los gobiernos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en la reunión de alto nivel de su Comité de Asistencia para el Desarrollo celebrada en diciembre de 1993, tomó nota del peligro de que proliferen las necesidades de planificación influidas por los donantes para los países en desarrollo. El Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible también ha expresado preocupación por el hecho de que, a medida que los países consideran la formulación de estrategias para el desarrollo sostenible, es probable que se vean abrumados por las necesidades institucionales y de infraestructura resultantes de las estrategias y los programas sobre el medio ambiente y sobre el desarrollo sostenible existentes establecidos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y por organismos bilaterales. En su quinta reunión (1º a 3 de febrero de 1995), el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible convino en seguir examinando esta cuestión. Se pidió al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tomara la iniciativa de convocar una reunión de un grupo de tareas de composición abierta para que siguiera examinando las estrategias

nacionales y las necesidades de presentación de informes. La cuestión de racionalizar la presentación de informes formará parte del programa de la próxima reunión de dicho Comité.

12. La coordinación en el plano nacional es uno de los problemas mayores y más complejos de las estrategias para el desarrollo sostenible. La integración de iniciativas nacionales e internacionales sólo es posible cuando hay prioridades nacionales claramente establecidas. La falta de cohesión y de control de las iniciativas puede tener numerosas consecuencias adversas, incluida la duplicación, el aumento de los costos financieros, la pérdida de tiempo y esfuerzos y la falta de dirección. Ese es otro motivo muy importante para que los países establezcan sus propias estrategias de desarrollo sostenible generadas internamente como marco para la coordinación y guía para los mecanismos de coordinación apropiados.

B. Establecimiento de un marco jurídico reglamentario eficaz

13. Las leyes y las normas apropiadas para las condiciones de un determinado país son uno de los instrumentos más importantes para transformar las políticas del medio ambiente y el desarrollo en acción no sólo mediante métodos de orden y control sino también como marco normativo para la planificación económica y los instrumentos del mercado. Sin embargo, gran parte de la formulación de las leyes en muchos países parece ser aleatoria y fragmentaria o no ha sido dotada del mecanismo y la autoridad institucional necesarios para su cumplimiento y ajuste oportuno.

14. A fin de integrar el medio ambiente y el desarrollo en las políticas y prácticas de cada país eficazmente, es necesario elaborar y aplicar leyes y normas integradas, aplicables y eficaces que se basen en principios sociales ecológicos, económicos y científicos sólidos. También es necesario crear programas para examinar y vigilar el cumplimiento de las leyes, las reglas y las normas que se aprueben.

15. Los sistemas jurídicos de muchos países se han elaborado en forma fragmentaria durante el curso de muchos años y en condiciones que ya no son pertinentes. A menudo, las disposiciones jurídicas son demasiado generales, insuficientes, incoherentes e incompatibles con las prácticas modernas de planificación. Una de las principales necesidades de todos los países es la elaboración de un marco de leyes y normas nacionales, de directrices de políticas y de marcos institucionales pertinentes que sirvan de apoyo al proceso de desarrollo sostenible en su totalidad.

C. Utilización eficaz de los instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo

16. En su segundo período de sesiones, la Comisión decidió abordar la cuestión de la utilización de instrumentos económicos en el contexto de modificar las modalidades de consumo y producción (cap. 4 del Programa 21), y, entre otras cosas, pidió al Secretario General que preparara un informe analítico sobre la utilización de instrumentos económicos y otras medidas encaminadas a modificar las modalidades de consumo en los países desarrollados, con especial referencia

a las cuestiones sectoriales del programa de la Comisión en su tercer período de sesiones, como aportación a la labor del Grupo de Trabajo Especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre finanzas. Como se señala en el párrafo 2 supra, esa cuestión se examina en otro informe y no se repetirá aquí.

D. Establecimiento de contabilidad ecológica y económica integrada

17. La contabilidad económica nacional que se ha utilizado hasta ahora se limita a transacciones de mercado y, en consecuencia, excluye a diversas actividades humanas relativas a aspectos de la producción y el consumo ajenos al mercado. La contabilidad ecológica y económica integrada tiene por objeto valorar los servicios ambientales del suministro de recursos naturales, la absorción de desechos y otros elementos que ya no se pueden dar por sentado. Así pues, los sistemas de la contabilidad ecológica y económica integrada tienen por objeto integrar los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo sostenible en un marco más amplio de contabilidad nacional y deberían considerarse un complemento de las prácticas nacionales de contabilidad tradicionales.

18. El Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada fue elaborado como sistema complementario del sistema de cuentas nacionales de 1993, que ya incorpora ciertos aspectos de la contabilidad de los recursos naturales. Se están realizando trabajos importantes para seguir perfeccionando metodologías y reunir datos, así como para prestar apoyo a fin de fortalecer los sistemas nacionales de contabilidad ambiental.

19. Diversos países han alcanzado adelantos en la contabilidad de los recursos ambientales y naturales en el plano nacional. Una vez que haya un número suficiente de países que han realizado estudios experimentales o programas nacionales, se examinarán y evaluarán los resultados y se perfeccionará la metodología en consecuencia.

20. Se prevé ejecutar un proyecto rector como esfuerzo conjunto de la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas y el PNUD con miras a mejorar la coordinación de los programas nacionales y la comparabilidad internacional de los indicadores macroeconómicos ajustados.

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

21. Los gobiernos deberían seguir realizando esfuerzos por establecer comisiones nacionales para el desarrollo sostenible y las estrategias integradas de participación para el desarrollo sostenible. En ese contexto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes deberían apoyar esos esfuerzos mediante un aumento de los trabajos metodológicos, en particular con referencia a modelos de economía ambiental, las consecuencias de los instrumentos económicos y la utilización de la contabilidad ecológica y económica integrada.

22. Las organizaciones y los órganos del sistema de las Naciones Unidas, en cooperación con los gobiernos y, cuando proceda, con las organizaciones no

gubernamentales, deberían asignar un alto grado de prioridad a las medidas destinadas a apoyar las actividades de coordinación y planificación nacionales relativas a la ejecución del Programa 21, y hacer especial hincapié en la elaboración de marcos de estrategias nacionales en las que se puedan incorporar los planes sectoriales.

23. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes deberían organizar cursos prácticos a nivel regional destinados a explorar, examinar y perfeccionar enfoques metodológicos para la planificación integrada del desarrollo sostenible, utilizando, por ejemplo, la labor que se está realizando en materia de economía ambiental, valoración, contabilidad de los recursos naturales y contabilidad ecológica y económica integrada.

24. La División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas y otras organizaciones y órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales deberían continuar la labor que realizan en materia de contabilidad ecológica y económica integrada, en particular con respecto a: a) continuar el desarrollo metodológico para llegar al consenso; b) promover la ejecución de programas nacionales mediante el apoyo y la motivación de los servicios nacionales de estadísticas; y c) fortalecer la cooperación técnica en esa esfera. Además, a mediano plazo, las organizaciones pertinentes deberían: a) revisar las metodologías internacionales, en particular, el Manual de contabilidad nacional: contabilidad ambiental y económica integrada²; y b) iniciar la reunión y difusión de datos para su posible utilización en la Vigilancia mundial y la Vigilancia del desarrollo complementaria prevista.

Notas

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

² Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.XVII.12.
