



**Consejo Económico y  
Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1996/11  
4 de marzo de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
Cuarto período de sesiones  
18 de abril a 3 de mayo de 1996

INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO EN LA  
ADOPCIÓN DE DECISIONES

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 2	3
I.    POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN . . . . .	3 - 11	3
II.   MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO . . . . .	12 - 15	5
III.  USO EFECTIVO DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS E INCENTIVOS DEL MERCADO Y DE OTRO TIPO . . . . .	16 - 17	6
IV.  CONTABILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA INTEGRADA . . . . .	18 - 22	6
V.   TENDENCIAS PRINCIPALES EN EL FUTURO . . . . .	23 - 25	7

Resumen

Los gobiernos deberán continuar sus esfuerzos encaminados a establecer comisiones nacionales de desarrollo sostenible y estrategias integradas de participación en pro del desarrollo sostenible. En ese contexto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones interesadas deberán apoyar esos esfuerzos mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de la coordinación y el establecimiento de un código de "prácticas óptimas" sobre cómo elaborar estrategias de desarrollo sostenible y contribuir a ellas.

Las organizaciones y los organismos del sistema de las Naciones Unidas, en cooperación con los gobiernos y, cuando proceda, con organizaciones no gubernamentales, deberán otorgar gran prioridad a las medidas encaminadas a prestar apoyo a las actividades nacionales de coordinación y planificación relacionadas con la aplicación del Programa 21. Como parte de la estrategia de armonización se deberán publicar directrices para los proyectos y programas de ejecución nacional, que deberán ser adoptadas por todos los asociados externos.

Se deberá seguir prestando más apoyo al fomento de la capacidad jurídica de los países en desarrollo, en particular a fin de revisar la legislación nacional relativa al desarrollo sostenible y aplicar los acuerdos jurídicos internacionales, según corresponda.

Se deberá seguir trabajando en la esfera de la contabilidad económica y ambiental integrada, en particular en relación con: a) la prosecución del desarrollo metodológico de la formación de consenso; b) la promoción de la ejecución de los programas nacionales mediante el apoyo y el estímulo a los servicios nacionales de estadística, y c) el fortalecimiento de la cooperación técnica en esa esfera.

## INTRODUCCIÓN

1. 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 ambiental y económica integrada.

2. Cabe observar que muchas de las actividades que se mencionan 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 los informes del Secretario General sobre evolución de las modalidades de consumo y producción (E/CN.17/1996/5 y Add.1) y sobre recursos y mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible: sinopsis de las cuestiones y los acontecimientos actuales (E/CN.17/1996/4 y Add.1) contienen un examen de instrumentos económicos, ese material no se repetirá aquí.

## I. POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

3. Un gran número de países han demostrado su adhesión al proceso integrado de adopción de decisiones en pro del desarrollo sostenible, lo que representa un logro de importancia en la secuela de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). En el anexo II del documento de antecedentes sobre el informe del Secretario General relativo al capítulo 38 del Programa 21 (E/CN.17/1996/16) se indica que en el plano nacional ya existen o se han previsto arreglos institucionales especiales para coordinar las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible en 148 países, de los cuales aproximadamente el 17% son países desarrollados, el 13% son países con economía en transición y el 70% son países en desarrollo. Además, si bien algunas de esas instituciones ya existían antes de 1992, es evidente que más del 90% de ellas se han establecido de resultados de la Conferencia. En otros casos, otros organismos de larga data han sido reestructurados a fin de adaptarlos a las exigencias establecidas en el Programa 21.

4. La Comisión Europea ha aprobado una serie de medidas internas a fin de velar por la integración de las consideraciones ecológicas en sus propuestas en otras esferas de la adopción de decisiones de la Comunidad y está elaborando metodologías internas de evaluación ambiental. El impulso para las políticas y estrategias de desarrollo sostenible también dimana de la "estrategia previa a la adhesión" de la Comunidad Europea, que recientemente ha elaborado acuerdos de asociación ("Europa") con Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania.

5. Muchos de los mecanismos de coordinación están encargados de preparar estrategias nacionales de desarrollo sostenible, de suministrar información sobre ellas o de crear consenso en su favor. La estructuración de la coordinación varía considerablemente. Algunos mecanismos son temporarios,

establecidos con el propósito concreto de preparar una estrategia de largo plazo; otros se han establecido dentro de los ministerios existentes, en donde la coordinación se elabora en torno a los preparativos de las estrategias nacionales ordinarias; en otros casos se trata de comités interdepartamentales en el plano nacional únicamente; otros son consejos consultivos, establecidos en los planos nacional, regional o local y conectados institucionalmente; algunos cuentan con un comité intergubernamental encargado de coordinar las distintas regiones, provincias y Estados y con un comité ministerial dedicado más bien a la parte política.

6. Además, por lo menos en los casos de los países que han presentado informes nacionales, prácticamente todos los países, ya sean desarrollados, en desarrollo o con economía en transición, incluyen en sus mecanismos de coordinación a representantes de los grupos principales, ya sea como miembros de pleno derecho o asesores, además de los representantes de los ministerios pertinentes.

7. Cada uno de esos mecanismos evidentemente ha sido ideado a fin de atender a las necesidades de un sistema político en particular y la diversidad es una prueba del carácter nacional de esos organismos. No existe un modelo único, aunque se observan algunas características comunes, según se recomienda en el Programa 21, como su índole interdisciplinaria y participatoria. Al mismo tiempo, algunos de ellos han tenido más influencia política que otros en cuestiones que no son estrictamente ambientales. Convendría que los países estudiaran de qué manera y con qué fines se han abordado cuestiones como las relaciones institucionales horizontales y verticales, cómo clasificar los problemas y las medidas, cómo alentar la participación popular y darle lugar, cómo elaborar un marco de incentivos, cómo confiar en la capacidad y al mismo tiempo crearla, cómo determinar cuál es la información necesaria para adoptar decisiones correctas y cómo lograr acceso a ella, y cómo establecer indicadores de supervisión y examen del desarrollo sostenibles.

8. Esos estudios, realizados en diferentes contextos económicos, sociales y culturales, podrían servir de ejemplo y de guía sobre cómo podrían actuar los países. Cada país debe encontrar sus propias soluciones, sin perjuicio de recibir asistencia de la comunidad internacional.

9. Otra esfera en la que se han logrado progresos considerables ha sido la aceptación de la evaluación de los efectos ambientales. Casi todos los países que han presentado informes han establecido la obligatoriedad de la evaluación de los efectos ambientales en los proyectos y a menudo en los programas en los que se prevén consecuencias ecológicas importantes. No obstante, pocos de ellos han incluido la evaluación como parte de la formulación de políticas. En algunos países con economía en transición se están revisando las leyes y los reglamentos existentes a fin de adaptarlos a la evaluación de los efectos ambientales. En general, en todos los países se invita a participar en las evaluaciones a las organizaciones no gubernamentales.

10. Las estrategias nacionales se elaboran en el plano nacional, pero su contenido está muy influido por las decisiones y los acuerdos concertados en el plano internacional. Por ejemplo, los dirigentes nacionales representan a países que son miembros de organizaciones no gubernamentales, signatarios de tratados y receptores de préstamos y asistencia financiera y técnica. En consecuencia, se pueden determinar por lo menos cuatro grupos distintos de

participantes, todos los cuales pueden tener influencia en la elaboración de una estrategia nacional. Entre ellos se incluyen: a) dirigentes nacionales; b) organismos intergubernamentales relacionados con el desarrollo sostenible; c) conferencias de las partes de convenios internacionales relacionados con el desarrollo sostenible; y d) países donantes.

11. En la adición al presente informe se examina la relación existente entre esos distintos participantes y las políticas y los planes nacionales, así como las actividades en curso en los planos nacional e internacional encaminadas a comenzar a abordar algunas de esas cuestiones.

## II. MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO

12. Las leyes y normas apropiadas para las condiciones de un determinado país son uno de los instrumentos más importantes para transformar en acción las políticas en materia de medio ambiente y desarrollo, no sólo mediante métodos de mando y control sino también como marco normativo para la planificación económica y los instrumentos del mercado. Muchos de los países que este año han presentado informes a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible han indicado que las estrategias nacionales de desarrollo sostenible han servido de marco para el examen de la legislación existente y la preparación de nuevas leyes. Con ese fin, algunos países también han preparado leyes marco. Además, está aumentando el número de exámenes y revisiones nacionales de leyes y reglamentos de alguna manera relacionados con el medio ambiente, inclusive, por ejemplo, las cuestiones relativas a la contaminación del aire y el agua, la eliminación y el reciclado de desechos y la diversidad biológica, en gran parte en el contexto de estrategias nacionales sobre el medio ambiente.

13. A fin de integrar eficazmente el medio ambiente y el desarrollo en las políticas y prácticas de cada país, es necesario elaborar y aplicar leyes y reglamentos integrados, eficaces y que se puedan hacer cumplir fundados en principios sociales, ecológicos, económicos y científicos sólidos. También es necesario establecer programas a fin de examinar y garantizar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las normas aprobados. Los participantes nacionales e internacionales tratan de abordar ese problema de manera cada vez más intensa, pero la tarea es ingente, desde el punto de vista metodológico e institucional. El desafío consiste en examinar el problema de manera holística e integrada, que generalmente es la opuesta a la que se aplica cuando se promulga la legislación y se elaboran los reglamentos.

14. En muchos casos, el fomento de la capacidad de las instituciones pertinentes es un requisito previo. Esa tarea se está llevando a cabo, pero los recursos con que se cuenta son insuficientes. También es esencial contar con un mecanismo de coordinación, no sólo para coordinar las leyes entre sí sino también para coordinar las obligaciones contraídas según el derecho internacional con las del derecho interno. De los países que han respondido, casi todos han indicado que esa coordinación se está llevando a cabo, en general por conducto de grupos interministeriales o en los ministerios pertinentes.

15. La aplicación en el plano nacional de los instrumentos jurídicos internacionales es despereja. Las limitaciones en la aplicación en general dependen de los recursos financieros y humanos. Es probable que la tendencia en

pro de responsabilidades diferenciadas y el suministro de recursos y de tecnología aumente la capacidad de los países en desarrollo para afrontar sus obligaciones jurídicas. Cabe destacar el indicio de que quizás la legislación nacional encaminada a aplicar los acuerdos jurídicos internacionales se aplique a las empresas extranjeras que funcionan en el país (incluso las multinacionales, por ejemplo) de manera menos rigurosa que a las empresas nacionales.

### III. USO EFECTIVO DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS E INCENTIVOS DEL MERCADO Y DE OTRO TIPO

16. Las políticas, los planes y la legislación son importantes, pero no cabe esperar que por sí solos puedan resolver los problemas del medio ambiente y el desarrollo. Los precios, los mercados y las políticas tributarias y económicas gubernamentales también cumplen una función complementaria en la formación de actitudes y conductas.

17. Esas cuestiones se examinan a fondo en dos informes del Secretario General que la Comisión tiene ante sí. En la adición al informe sobre la evolución de las modalidades de consumo y producción (E/CN.17/1996/5/Add.1) se examinan los instrumentos y los enfoques de importancia particular para ese tema, inclusive, por ejemplo, responsabilidad ampliada del productor, sistemas de etiquetado ecológico, señales de precios, adquisiciones del sector público, reforma tributaria de orientación ecológica, reciclado, etc. En la adición al informe sobre recursos y mecanismos de financiación (E/CN.17/1996/4/Add.1) se evalúa el rendimiento de instrumentos económicos como los impuestos a la contaminación, los impuestos a los recursos naturales y los planes de compraventa de derechos de contaminación, subsidios y enfoques al fortalecimiento de la base de ingresos de los fondos nacionales para el medio ambiente. También se examinan mecanismos innovadores para financiar la protección del medio ambiente mundial.

### IV. CONTABILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA INTEGRADA

18. La contabilidad ambiental y económica integrada trata de integrar las cuestiones ambientales a las cuentas nacionales convencionales. Las cuentas nacionales convencionales han brindado indicadores para la evaluación del rendimiento y las tendencias económicas durante varios años, pero la importancia particular que se da a la integración de la información ambiental en ese proceso es relativamente nueva y sigue siendo algo polémica. Entre otras esferas, el desacuerdo se centra en si es preferible la contabilidad económica monetaria por conducto de la evaluación de los costos o beneficios ambientales o mediante la contabilidad ambiental física.

19. Varios países han tratado de elaborar sistemas de contabilidad ambiental y económica integrada. En general los esfuerzos de los países desarrollados se están llevando a cabo de manera individual o por conducto de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT); en ocho países en desarrollo existen proyectos en curso que reciben el apoyo de la División de Estadística de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En tres de esos países se están realizando estudios monográficos experimentales

sobre la aplicación de técnicas de contabilidad ambiental y económica integrada. Un país con economía en transición ha iniciado un proyecto sobre contabilidad de recursos ambientales.

20. A falta de un consenso internacional sobre cómo incorporar los activos ambientales y los costos y beneficios de su uso en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) adoptado internacionalmente, la División de Estadística de las Naciones Unidas elaboró un sistema de contabilidad ambiental y económica integrada, como sistema satélite del SCN de 1993. El sistema se presentó en un manual titulado Contabilidad ambiental y económica integrada<sup>1</sup>, publicado en 1993.

21. El Banco Mundial prestó apoyo a la elaboración del sistema satélite y a la publicación del manual a comienzos del decenio de 1990. Luego realizó otros trabajos sobre medidas genuinas del ahorro, que se calculan dentro del sistema. En un intento de mejorar la base empírica para la adopción de decisiones, recientemente el Banco Mundial publicó la primera edición de Monitoring Environmental Progress, en el que se examinan las virtudes y los defectos de los indicadores existentes y se sugieren posibles mejoras.

22. En los próximos dos años la EUROSTAT elaborará cuentas satélite para el sistema de cuentas nacionales, con hincapié en los "gastos ambientales" y el agotamiento de los recursos naturales comerciados. También se encuadrará cierta información financiera en el contexto de las mediciones físicas conexas. Al respecto se ha proyectado elaborar una serie de 10 índices de presión ambiental. Esos índices, junto con los datos económicos, serán finalmente el primer paso para crear cuentas satélite "ambientales" en el SCN. Esas dos actividades a cargo de la EUROSTAT, junto con un programa de investigaciones sobre los distintos problemas de evaluación que se han encontrado al tratar de evaluar los daños al medio ambiente, son un intento de asignar "números sólidos al desarrollo sostenible".

#### V. TENDENCIAS PRINCIPALES EN EL FUTURO

23. Aparentemente, en el plano nacional parece existir una tendencia en pro de un enfoque más integrado en la adopción de decisiones, aunque no siempre ese enfoque ha adoptado la forma de estrategias amplias de desarrollo sostenible ni necesariamente la adoptará. No obstante, se está prestando más atención en los planos nacional, bilateral e internacional a coordinar los planes, las estrategias y los objetivos sectoriales y de los "intereses especiales" a fin de lograr coherencia, eficiencia, eficacia e impulso en pro del objetivo integrado del desarrollo sostenible. También existen numerosas indicaciones de que el proceso de adopción de decisiones en el plano nacional se está haciendo cada vez más amplio y en algunos casos la participación es más descentralizada.

24. Parece haber menos actividad en la esfera de los marcos jurídico y reglamentario nacionales. Si bien en la mayoría de los países ya existe un proceso encaminado a elaborar estrategias integradas y planes de manera periódica, son menos los que cuentan con procesos sistemáticos comparables en la esfera jurídica. La reforma legislativa exige contar con un grupo importante de personas con formación jurídica y bien versadas en las exigencias del desarrollo

sostenible. No hay indicios de que en la mayoría de los países haya muchos de esos especialistas.

25. Es probable que aumente el uso de la contabilidad ambiental y económica integrada, por lo menos con carácter experimental. La dificultad estribará en que los trabajos metodológicos necesarios se mantengan a la par de las tentativas de aplicarla en el plano nacional.

Notas

<sup>1</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.XVII.12.

-----