



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

Distr.  
GENERAL

UNEP/GC.18/27  
21 de marzo de 1995

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

18° período de sesiones  
Nairobi, 15 a 26 de mayo de 1995  
Tema 4 b) del programa provisional\*

CUESTIONES DE POLÍTICA: NUEVAS CUESTIONES DE POLÍTICA

El medio ambiente y el desarrollo sostenible

Resumen

En el presente informe se introducen y desarrollan los conceptos del medio ambiente y el desarrollo sostenible, y se llega a la conclusión básica de que la protección del entorno físico exige la completa atención y la adopción de medidas en todas las esferas interconexas del desarrollo sostenible. Además, se explican en detalle los mandatos y la práctica del Consejo de Administración y de su secretaría en relación con el mandato y la práctica de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) y el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. Se llega a la conclusión de que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como principal órgano del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, debe establecer prioridades en el ámbito de sus atribuciones, con miras a evitar la duplicación de los esfuerzos y garantizar que se cumplan las prioridades, y centrarse en las cuestiones del entorno físico, a la vez que examina su contexto social, económico y político. Reconociendo que el programa propuesto del Fondo para 1996-1997 satisface estos criterios, se pide al Consejo de Administración del PNUMA que confirme la función directiva del PNUMA y sus responsabilidades en lo tocante a trazar las directrices generales, coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas y promover y catalizar las medidas necesarias para cumplir los propósitos del programa del Fondo.

\* UNEP/GC.18/1.

Medidas cuya adopción se sugiere al Consejo de Administración

El Consejo de Administración tal vez desee:

a) Afirmar que la protección efectiva del entorno físico requiere que se examinen ampliamente las cuestiones del desarrollo sostenible;

b) Recordar la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, en la que se confían al Consejo de Administración del PNUMA, entre otras, las atribuciones de promover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas al respecto, y trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas;

c) Recordar además que la misma resolución ha asignado a la secretaría del PNUMA, entre otras, las funciones de coordinar, de acuerdo con las orientaciones recibidas del Consejo de Administración, los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas y asesorar, según proceda y siguiendo las orientaciones del Consejo de Administración, a los organismos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas sobre la formulación y ejecución de programas relativos al medio ambiente;

d) Poner de relieve que, desde 1972, el PNUMA ha examinado constantemente los asuntos del medio ambiente a la luz de las cuestiones interconexas del desarrollo sostenible;

e) Recordar el capítulo 38 del Programa 21, en particular el hecho de que el PNUMA es el principal órgano del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente; que será necesario realzar y fortalecer la función del PNUMA y de su Consejo de Administración después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), y que el Consejo de Administración, en el marco de sus atribuciones, deberá seguir desempeñando su función de trazar las directrices generales y promover la coordinación en la esfera del medio ambiente, teniendo presente la perspectiva del desarrollo;

f) Reconocer que, en el cumplimiento de su mandato, el PNUMA debe funcionar evitando la duplicación de las actividades que realizan otros organismos;

g) Reconocer además que, teniendo en cuenta lo anterior, el PNUMA deberá fijar prioridades en el ámbito de sus atribuciones y, para asegurar su cumplimiento, centrarse en las cuestiones del entorno físico, a la vez que examina su contexto social, económico y político;

h) Reconocer que el programa propuesto del Fondo para 1996-1997 se basa en las consideraciones mencionadas más arriba, al tiempo que se centra en los problemas principales en la esfera del medio ambiente;

i) Confirmar la función directiva del PNUMA y su responsabilidad en cuanto a trazar las directrices generales, coordinar las actividades del

/...

sistema de las Naciones Unidas y promover y catalizar las medidas que se adopten para cumplir estos objetivos;

j) Decidir informar a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en consecuencia.

I. EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE:  
DEBATE CONCEPTUAL

A. De Estocolmo a Río

1. Hasta hace unas cuantas generaciones, se consideraba el entorno físico como una entidad relativamente autónoma. Hoy en día, empero, el impacto de la actividad humana sobre el entorno físico ha obligado a revalorizar radicalmente esa percepción. No es sólo que el ser humano interviene directamente en su entorno natural, sino que sus actividades sociales tienen también repercusiones indirectas sobre el medio ambiente mundial. Así pues, la situación del medio ambiente es en parte un resultado colectivo de las actividades de los individuos y las instituciones. La ecología mundial se ve cada día más afectada por factores culturales, económicos, sociales y políticos. La Conferencia de Estocolmo de 1972, llamada apropiadamente Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reconoció esta relación mutua.

2. Si bien la Conferencia de Estocolmo hizo suyo un criterio amplio para el estudio de los problemas mundiales en la esfera del medio ambiente, en la práctica esa posición se modificó en los años siguientes a la Conferencia. El medio ambiente se veía cada vez más como una entidad aislada. Se hacía hincapié en soluciones técnicas que, según se creía, permitirían superar los problemas ambientales existentes en un plazo relativamente corto. Entre tanto, los países en desarrollo y los países industrializados entablaron un diálogo fundamental sobre cuestiones relativas a la pobreza y el medio ambiente que dio por resultado, entre otras cosas, la Declaración de Cocoyoc sobre modelos de utilización de recursos, medio ambiente y estrategias para el desarrollo, aprobada por los participantes en el Simposio del PNUMA/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Cocoyoc (México), del 8 al 12 de octubre de 1974.

3. En el decenio de 1980, se pasó de un método curativo a uno preventivo. Y aún hoy, el objeto principal de las preocupaciones ambientales es la necesidad de encontrar soluciones a los problemas existentes en la esfera del medio ambiente cuya gravedad va en aumento.

4. El proceso de la CNUMAD es meritorio porque reafirma la noción de que el medio ambiente es parte integrante del desarrollo sostenible y de que los problemas ambientales no pueden examinarse fuera de su contexto económico, social y político. La CNUMAD puso de relieve que los problemas ambientales son consecuencia de procesos sociales. Se destacaron atinadamente los factores de igualdad, desarrollo y protección de la naturaleza y los recursos naturales, tan estrechamente relacionados, que sólo pueden analizarse y manejarse en forma integrada.

/...

### B. El medio ambiente en su contexto

5. En la CNUMAD se reconoció que la ordenación ambiental es más que un problema técnico. Por lo general, la degradación ambiental no es intencional, sino más bien un efecto secundario de actividades realizadas para alcanzar otros objetivos. Para que la ordenación del medio ambiente sea algo más que la limpieza y la reparación de daños, debe centrarse en objetivos sociales y en los medios que la población y las organizaciones utilizan para alcanzarlos. Así pues, la ordenación del medio ambiente se convierte en una actividad social, que requiere habilidades sociales.

6. En muchos casos, no se da a la población los incentivos necesarios para que considere las consecuencias de sus actividades en el medio ambiente. Aunque se considera lamentable el impacto ambiental, y en la medida de lo posible se evita, pocas veces constituye una razón suficiente para abstenerse de ciertas actividades. Por consiguiente, es necesario ofrecer a la población incentivos y alternativas en que se tengan en cuenta las repercusiones ambientales, y alentarla a que ajuste su conducta en consecuencia. Esto no puede dejarse en manos de mecanismos autónomos dentro de una sociedad. La situación del mundo en general pocas veces interesa directamente a los individuos. Por tanto, la protección del bienestar colectivo sigue siendo responsabilidad de las autoridades nacionales e internacionales.

### C. El medio ambiente y la economía

7. La economía es un factor determinante en la adopción de decisiones sociales. No obstante, dado que el entorno físico es todavía un patrimonio sin precio establecido, las consideraciones ambientales ocupan por lo general un lugar marginal en la adopción de decisiones económicas. El establecimiento de un precio de costo de los recursos ambientales constituye un medio indispensable, pero insuficiente, para corregir esta situación y, además, sería muy difícil desde un punto de vista técnico y político. La dificultad técnica radica en la valuación de la naturaleza. La dificultad política, en la distribución actual del poder económico, de macro y micronivel, que no da cuenta de un medio ambiente tasado. El proceso de tasación probablemente se llevaría a cabo en detrimento económico de varios participantes importantes, que se mostrarían renuentes a respaldar los cambios, si bien podrían convenir, en principio, en su necesidad. De modo que los avances en esta esfera sólo pueden provenir de una organización internacional con auténtica vocación de liderazgo.

8. Contrariamente a lo que piensan algunos economistas, la integración de las cuestiones ambientales en el sistema económico no es primordialmente un problema técnico. Afecta los derechos de propiedad y las cuestiones de distribución, y no basta con hacer frente a estos problemas desde un punto de vista jurídico o financiero tradicional. Las soluciones, para ser duraderas y sostenibles, deben ser equitativas y justas, y la teoría económica no dispone de los medios para ofrecerlas. Será difícil comprender estas necesidades y más aún satisfacerlas.

9. En cierto modo, el desarrollo económico y las cuestiones sociales atraen el interés individual mucho más que el entorno físico como tercer elemento

/...

del desarrollo sostenible. En general, no es fácil identificar a las víctimas de la degradación ambiental, a diferencia de las víctimas de la desigualdad o de la falta de desarrollo económico. Sin embargo, puede afirmarse que unas y otras pertenecen a los mismos grupos de la sociedad.

10. El desarrollo sostenible tiene que ver con las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Pero es la generación actual la que adopta las decisiones, y es tentador satisfacer las necesidades presentes a costa del bienestar ambiental a largo plazo. La venta del patrimonio ambiental enriquece a la generación actual, pero dejará empobrecidas a las generaciones futuras. De esto podría desprenderse que las consideraciones ambientales tienen mayor interés para las generaciones futuras que para las presentes. Es fácil llegar a un acuerdo general sobre la necesidad de adoptar medidas para proteger el medio ambiente, pero dado que la mayoría de las actividades afectan a los intereses existentes, a menudo es difícil obtener apoyo para una medida concreta. Este problema se ve exacerbado por el hecho de que los costos a corto plazo pesan más sobre las decisiones que la perspectiva de beneficios a largo plazo.

#### D. Internacionalismo

11. Los encadenamientos de causa y efecto adquieren un carácter cada vez más internacional. Los problemas ambientales locales a veces pueden relacionarse con actividades que ocurren en el otro extremo del mundo. Sin embargo, no puede esperarse que los distintos gobiernos basen sus decisiones en la necesidad de mejorar al máximo el bienestar del mundo. Por tanto, para abordar el creciente internacionalismo de los problemas ambientales, es necesario tomar iniciativas y coordinarlas en el plano internacional. No basta concentrarse en acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, sino que debe prestarse atención a las causas de la degradación ambiental. Uno de los temas principales deberá ser la economía mundial y la creciente importancia del comercio y el medio ambiente.

12. En los últimos años, ha aumentado el interés en los problemas del medio ambiente a nivel mundial y regional, que prácticamente no existía antes de 1972, si bien la prioridad que se asigna a dichos problemas varía considerablemente entre los distintos Estados Miembros de las Naciones Unidas. En algunos casos, se hace hincapié en el entorno físico, y en otros, se considera que otros aspectos del desarrollo sostenible son sumamente importantes para lograr un medio ambiente sano. En otras partes del mundo, se destaca la sostenibilidad y equidad económicas. Por lo general, se tiende a negar la existencia de intereses recíprocos y se rechaza el desarrollo sostenible como un concepto amplio. Sin embargo, desde un punto de vista estratégico y político, la ordenación del medio ambiente no puede limitarse al entorno físico.

#### E. El bienestar humano y el medio ambiente

13. Si bien la persistencia de la pobreza no es compatible con el desarrollo sostenible, la relación entre pobreza y medio ambiente es muy compleja. La reducción de los recursos naturales limita las oportunidades de beneficiarse del medio ambiente y contribuye, por tanto, a la pobreza. A su vez, la pobreza lleva a la sobreexplotación del entorno físico. Pasado un

/...

determinado nivel de desarrollo, es posible abordar mejor algunos problemas ambientales, en su mayor parte locales y regionales, pero otros, principalmente los que están relacionados con niveles superiores de consumo, tienden a agravarse (la acidificación, las emisiones de dióxido de carbono, etc.). Mientras más alto el nivel de desarrollo económico, más graves son estos problemas. De modo que parecería que tanto la pobreza como la riqueza tienen repercusiones negativas sobre la sostenibilidad ecológica.

14. La ordenación del medio ambiente está relacionada con los derechos humanos y la democracia y, por ende, con el acceso a los recursos, es decir, la justicia y el alivio de la pobreza. La conservación del medio ambiente también se vincula con la cultura, particularmente con los medios tradicionales de vida y las prácticas de producción de las poblaciones autóctonas. Los factores naturales tienen importancia, pero en la mayoría de los casos, las situaciones de emergencia relativas al medio ambiente tienen su origen en factores sociales, económicos o políticos. Cada vez con más frecuencia, los conflictos ecológicos se convierten en problemas políticos que requieren el establecimiento de nuevas directrices generales para la ordenación sostenible y equitativa de los recursos naturales.

#### F. El medio ambiente y el desarrollo sostenible

15. En última instancia, toda división entre medio ambiente y desarrollo sostenible resulta artificial. No es posible aislar la ordenación del medio ambiente, pues afecta todos los aspectos de la vida. Trabajar en un medio ambiente sano significa abordar el desarrollo sostenible en su totalidad.

### II. EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: INSTITUCIONES Y MANDATOS

#### A. El PNUMA y el desarrollo sostenible

##### 1. El mandato de 1972

16. Como producto y sucesor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, el PNUMA es el principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente. El Plan de Acción para el Medio Humano dividía las recomendaciones formuladas en la Conferencia en tres componentes, según la función:

#### Evaluación del medio (Vigilancia Mundial)

- evaluación y revisión
- investigación
- vigilancia
- intercambio de información;

Ordenación del medio: funciones destinadas a facilitar una planificación amplia que tenga presentes los efectos secundarios de las actividades humanas y, por ende, a proteger y mejorar el medio humano para las generaciones presentes y futuras;

Medidas auxiliares: se refieren a las medidas necesarias para las actividades de las otras dos categorías:

- educación, capacitación e información pública
- arreglos de organización
- asistencia financiera y de otra índole.

17. El mandato que se confía al Consejo de Administración del PNUMA y a la secretaría del medio ambiente en la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, tomando nota del informe del Secretario General sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, se centra en evaluar las condiciones ambientales en todo el mundo, trazar las directrices generales para la coordinación de las actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas y facilitar la protección ambiental a escala más amplia, incluso mediante la promoción de la cooperación y de los conocimientos e información sobre el medio ambiente.

## 2. De la teoría a la práctica

18. En la Declaración de Cocoyoc, resultado del Simposio PNUMA/UNCTAD celebrado en México en 1974, se destacó la compleja relación entre el medio humano y el entorno físico. En la Declaración se determinaban los factores económicos y sociales inherentes a la degradación ambiental, los límites de los recursos y las presiones en aumento que debían soportar.

19. Desde su creación, la secretaría del PNUMA ha reconocido y tenido presente la relación recíproca entre el medio ambiente y el desarrollo. En el prefacio al informe del PNUMA titulado "Perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante", aprobado por la Asamblea General en su resolución 42/186, de 11 de diciembre de 1987, el Director Ejecutivo del PNUMA declaró que la Perspectiva se guiaba por el reconocimiento de que los recursos del medio ambiente constituían el sustento del desarrollo socioeconómico, y que la situación del medio ambiente era un aspecto vital del bienestar humano en todas partes.

20. En el párrafo 4 de la Perspectiva se señala que "los problemas ambientales atañen a una amplia gama de políticas y suelen arraigarse en modelos de desarrollo mal concebidos. Por consiguiente, los problemas, objetivos y medidas relativos al medio ambiente no pueden abordarse sin tener en cuenta los sectores del desarrollo y de la elaboración de políticas de los que emanan". En toda la Perspectiva, se trató de reflejar en forma coherente la interdependencia e integración de los problemas ambientales.

21. En el párrafo 117 de la Perspectiva, se propone que una de las prioridades y funciones más importantes del PNUMA será "proporcionar dirección, asesoramiento y orientación en el marco del sistema de las Naciones Unidas, en lo relativo a restaurar, proteger y mejorar la base ambiental para lograr un desarrollo sostenible y, en general, actuar como catalizador para su fomento".

22. En su decisión 15/2, el Consejo de Administración reafirmó su compromiso de promover las ideas y los criterios establecidos en la Perspectiva. En particular, informó sobre los progresos realizados en la aplicación de la

/...

resolución 42/186 de la Asamblea General, así como de la resolución 42/187 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1987, sobre el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Consejo de Administración tomó nota de que los gobiernos habían respondido positivamente a las resoluciones, y manifestó la esperanza de que se avanzara más en el logro de un desarrollo sostenible y ambientalmente racional. En el anexo II de la decisión 15/2, el Consejo de Administración expuso su interpretación del desarrollo sostenible.

23. El programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema para el período 1990-1995, aprobado por el Consejo de Administración del PNUMA en su decisión SS.I/3, de 18 de marzo de 1988, comprende todas las actividades relacionadas con el medio ambiente del sistema de las Naciones Unidas previstas para el período 1990-1995, y declara que "la necesidad de lograr el desarrollo sostenible inspira todas esas actividades...". Observa que "la relación entre la población y el medio ambiente es... la esencia y la justificación del programa para el medio ambiente". El programa fue "el resultado de un proceso continuado de colaboración para el análisis y la evaluación de las cuestiones ambientales, estimulado y coordinado por el PNUMA con la participación de todos los componentes del sistema".

### 3. El Programa 21

24. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en junio de 1992, ofreció, entre otras, la oportunidad de hacer el balance de las medidas adoptadas desde la Conferencia de Estocolmo. Las naciones habían llegado a aceptar que no es posible mantener una economía robusta sin adoptar las medidas adecuadas para detener la degradación del medio ambiente. El desarrollo económico no puede ni debe interrumpirse, pero debe combinarse con la preservación del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

25. La CNUMAD constituyó un hito a partir del cual el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico ya no pueden considerarse como conceptos aislados. El Programa 21 representa el consenso político alcanzado en la CNUMAD, como un proyecto básico para conciliar una economía vigorosa con un medio ambiente de calidad superior. La CNUMAD también representó un acontecimiento importante para el PNUMA, ya que en el Programa 21 se reitera su función y responsabilidad "como principal órgano del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente", se confirman nuevos aspectos de las actividades del PNUMA, y se sitúa su mandato en un contexto en el que el desarrollo sostenible constituye el objetivo primordial. En el capítulo 21 del párrafo 38 se dice que "en el proceso de seguimiento de las actividades a que dé lugar la Conferencia será necesario que el PNUMA y su Consejo de Administración amplíen y fortalezcan sus funciones. El Consejo de Administración, de conformidad con su mandato, debería seguir desempeñando la función que le corresponde respecto de la orientación normativa y la coordinación en la esfera del medio ambiente, teniendo en cuenta la perspectiva del desarrollo".

26. En el párrafo 22 del capítulo 38 se estipularon las siguientes esferas prioritarias en que el PNUMA debería concentrarse:

/...



- a) Fortalecimiento de su función catalítica para el fomento y la promoción, en todo el sistema de las Naciones Unidas, de actividades y estudios en la esfera del medio ambiente;
- b) Promoción de la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y recomendación, según proceda, de políticas con ese fin;
- c) Desarrollo de técnicas tales como la contabilidad de los recursos naturales y de disciplina tales como la economía ambiental, y fomento de su utilización;
- d) Vigilancia y evaluación del medio ambiente, tanto mediante una mayor participación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el programa de Vigilancia Mundial como mediante la ampliación de relaciones con institutos de investigación privados, científicos y no gubernamentales; fortalecimiento y puesta en funcionamiento de su sistema de alerta temprana;
- e) Coordinación y fomento de las investigaciones científicas pertinentes a fin de establecer una base consolidada para la adopción de decisiones;
- f) Difusión de información y datos sobre el medio ambiente a los gobiernos y a los órganos, programas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- g) Logro de una mayor sensibilización y acción general en la esfera de la protección ambiental mediante la cooperación con el público en general, las entidades no gubernamentales y las instituciones intergubernamentales;
- h) Mayor desarrollo del derecho internacional del medio ambiente, en particular de convenciones y directrices, promoción de su aplicación y desempeño de las funciones de coordinación derivadas del número cada vez mayor de instrumentos jurídicos internacionales, lo que comprende el funcionamiento de las secretarías de las convenciones, habida cuenta de la necesidad del uso más eficiente posible de los recursos, incluida la posibilidad de agrupar en el mismo lugar las secretarías que se establezcan en el futuro;
- i) Mayor desarrollo y promoción del uso más amplio posible de las evaluaciones del impacto ambiental, incluidas actividades con los auspicios de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, y en relación con todo proyecto o actividad importante de desarrollo económico;
- j) Facilitación del intercambio de información sobre tecnologías ecológicamente racionales, incluidos los aspectos jurídicos, y suministro de capacitación;
- k) Promoción de la cooperación subregional y regional y la prestación de apoyo relativas a las medidas y los programas pertinentes de protección del medio ambiente, mediante, entre otras cosas, la aportación de una contribución sustancial a los mecanismos regionales que se designen en la esfera del medio ambiente para el seguimiento de las actividades a que dé

lugar la Conferencia y el desempeño de una función importante de coordinación en dichos mecanismos;

l) Suministro de asesoramiento técnico, jurídico e institucional a los gobiernos, a su solicitud, para el establecimiento y el fortalecimiento de sus marcos jurídicos e institucionales nacionales, en particular conjuntamente con las actividades del PNUD encaminadas a aumentar la capacidad;

m) Prestación de apoyo a los gobiernos, a su solicitud, y a los organismos y órganos de desarrollo para la incorporación de los aspectos ambientales en sus políticas y programas de desarrollo, en particular mediante el suministro de asesoramiento sobre cuestiones ambientales, técnicas y de política durante la formulación y la ejecución de programas;

n) Aumento de las actividades de evaluación y de la asistencia en situaciones de emergencia relativas al medio ambiente.

27. En 16 capítulos del Programa 21, además del capítulo 38, se dan al PNUMA, solo o en colaboración con otros, directrices específicas. En su resolución 47/190, de 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General hizo suyo el Programa 21.

28. Lo que la comunidad internacional espera del PNUMA, así como las tareas que le ha confiado, confirman el criterio del PNUMA de situar el medio ambiente en el contexto más amplio del desarrollo sostenible. El mandato del PNUMA es coherente con la conclusión de que no puede verse el medio ambiente en forma aislada, sino que debe abordarse en el contexto integrado del desarrollo sostenible. Este criterio quedó confirmado por la comunidad mundial en la CNUMAD.

## B. El PNUMA y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

### 1. El tema del mandato

29. Una de las cuestiones preliminares relativas a la posible superposición de los mandatos del PNUMA y de la CDS es saber si los temas de sus mandatos -el medio ambiente y el desarrollo sostenible, respectivamente- tienen suficientes puntos en común para que pueda haber superposición en general.

#### a) El mandato temático del PNUMA

30. Antes de la CNUMAD, el mandato del Consejo de Administración del PNUMA se explicaba con referencia a "la esfera del medio ambiente" y "programas ambientales". En cambio, en el Programa 21 se declara que el mandato del Consejo de Administración del PNUMA se aplica "en la esfera del medio ambiente, teniendo en cuenta la perspectiva del desarrollo" (párr. 38.21). Se afirma que el PNUMA es el "principal órgano del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente", pero también que debe tener "en cuenta los aspectos de desarrollo de las cuestiones ambientales" (párr. 38.23). Si bien la CNUMAD no se proponía ampliar oficialmente el mandato del PNUMA en esos términos, destacó la necesidad de prestar atención suficiente a la perspectiva del desarrollo.

/...

b) El mandato temático de la CDS

31. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible está definitivamente relacionada con el Programa 21, cuyo principio rector es el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible es el punto de relación entre las cuestiones ambientales y de desarrollo. Por consiguiente, interesarse en el desarrollo sostenible significa, por definición, interesarse en cuestiones del medio ambiente. Tan es así, que al definir las funciones de la CDS, el Programa 21 se refiere concretamente a las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo (capítulo 38.13).

c) Conclusión

32. Por lo que respecta al mandato temático, hay superposición en la medida en que los mandatos de la CDS y el PNUMA tratan ambos del medio ambiente y el desarrollo. Sin embargo, la superposición no es necesariamente absoluta. El objetivo principal del PNUMA es el medio ambiente. Es en ese contexto en el que debe tenerse en cuenta el desarrollo. La preocupación principal de la CDS es el desarrollo sostenible que se centra de manera más general en la interfase entre las cuestiones de medio ambiente y de desarrollo y en su integración.

2. Funciones

33. Para examinar posibles superposiciones de los mandatos de entidades orgánicas, es preciso no sólo investigar aspectos comunes del mandato temático sino también analizar las funciones de esas entidades.

34. El mandato del Consejo de Administración del PNUMA figura en la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General y en el párrafo 38.21 del Programa 21. Las principales fuentes del mandato de la CDS son el párrafo 38.13 del Programa 21, la decisión 93/207 del Consejo Económico y Social y la resolución 47/191 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992. Además, hay que tener en cuenta los órganos encargados de prestar apoyo al Consejo de Administración y a la CDS. La Directora Ejecutiva del PNUMA, y la secretaría a su cargo, deben facilitar apoyo sustantivo al Consejo de Administración y actuar bajo su orientación (resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General). El Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible está encargado, entre otras cosas, de prestar apoyo a ciertas funciones encomendadas al Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, incluida la CDS (véase el documento A/47/753).

35. A fin de analizar en forma exhaustiva las estructuras del PNUMA y la CDS desde este punto de vista, se examinan a continuación los problemas de superposición que se plantean:

a) Mandato de coordinación

36. El mandato funcional del PNUMA comprende de manera explícita una función de coordinación. En particular:

- i) La resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General estipula como una de las principales funciones y atribuciones del Consejo de

/...

Administración la de "trazar las directrices generales para la ... coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas". La función de coordinación del PNUMA se recoge también en el mandato que se confía al Director Ejecutivo y a la secretaría del PNUMA en la misma resolución. De acuerdo con las orientaciones recibidas del Consejo de Administración, el Director Ejecutivo ha de coordinar "los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas";

- ii) El Programa 21 reafirma la función de coordinación, al estipular que el Consejo de Administración debe "seguir desempeñando la función que le corresponde respecto de ... la coordinación en la esfera del medio ambiente, teniendo en cuenta la perspectiva del desarrollo" (párr. 38.21). A la luz de esta declaración, es indiscutible que la función coordinadora del Consejo de Administración resulta incrementada al ampliarse el área temática, de modo que incluya la perspectiva del desarrollo en la medida en que tiene repercusiones en el medio ambiente. Además, en el Programa 21 se indica que será necesario que las funciones del Consejo de Administración (de las que es parte integrante la coordinación) se "amplíen y fortalezcan" en el proceso de seguimiento de las actividades a que dé lugar la CNUMAD);
- iii) En el Programa 21 se establece que una de las esferas prioritarias en que el PNUMA debería concentrarse es el "mayor desarrollo internacional del medio ambiente, en particular ... las funciones de coordinación derivadas del número cada vez mayor de instrumentos jurídicos internacionales, lo que comprende el funcionamiento de las secretarías de las convenciones ..." (párr. 38.22 h)).

37. Hay tres puntos de posible superposición entre el mandato del PNUMA y el de la CDS:

- i) Aunque las funciones de la CDS enumeradas en el Programa 21 se refieren en gran medida a la vigilancia y el examen, la Comisión, en virtud de esas tareas, tiene una función principalmente interactiva que desempeñar con respecto a las entidades orgánicas y gubernamentales que participan en la aplicación del Programa 21. La vigilancia y el examen requieren efectivamente una asociación amplia con organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas. Además, en el Programa 21 se indica expresamente que "la Comisión permitiría la participación activa de los órganos, programas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (párr. 38.11);
- ii) La cuestión de la superposición también se plantea a raíz del mandato otorgado al Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible. Como se indicó anteriormente, el Departamento debe prestar apoyo a la CDS. En consecuencia, en la medida en que la CDS tiene una función de coordinación, es indiscutible que también la tiene el Departamento. El cometido central del Departamento es "la prestación de apoyo a las funciones

/...

centrales de coordinación ... atribuidas al Consejo Económico y Social y a sus órganos auxiliares, comprendida la nueva Comisión sobre el Desarrollo Sostenible" (véase el documento A/47/753);

- iii) El tercer punto de posible superposición tiene que ver con la coordinación de las secretarías de los convenios. En el párrafo 38.13 f) del Programa 21 se indica que una de las funciones que debería desempeñar la CDS es "examinar, cuando proceda, la información relativa a los progresos realizados en la aplicación de las convenciones sobre el medio ambiente que puedan facilitar las correspondientes conferencias de las Partes". En la resolución 47/191 de la Asamblea General se reafirma ese mandato, al recomendarse a la Comisión que organice su labor teniendo en cuenta, entre otras cosas, el "examen de la ejecución del Programa 21 ... de conformidad con ... las funciones de la Comisión, tomando en cuenta, cuando proceda, la información relativa al grado de cumplimiento de las convenciones pertinentes sobre el medio ambiente".

38. Las directrices anteriores indican cierta participación activa de la CDS y el DCPDS con respecto a las secretarías de convenciones y, en consecuencia, se plantea el problema de la superposición. Sin embargo, cabe destacar que el objeto de su participación es algo diferente del que tiene el PNUMA. La autoridad de la CDS y la del DCPDS, que se deriva de aquélla en virtud de su función de apoyo, tienen que ver con el examen y la vigilancia. En cambio, el mandato del PNUMA respecto de la coordinación de las secretarías de convenciones se inscribe en el contexto del "mayor desarrollo del derecho internacional del medio ambiente".

39. En la decisión I/8, adoptada por la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nassau (Bahamas) del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 1994, se refleja, sin embargo, la posibilidad de evolucionar que tiene el mandato de la CDS con referencia a temas concretos. En el párrafo 7 de la Declaración de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su tercer período de sesiones, que figura en el anexo de esa decisión, se destaca la importancia que la Conferencia atribuye al "establecimiento de una relación sólida con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible", y, en el párrafo 8, "se exhorta a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible a hacer todo cuanto esté a su alcance para contribuir al logro de los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica".

b) Mandato normativo

40. El mandato funcional del PNUMA comprende explícitamente una función normativa. En concreto:

- i) En 1972, la Asamblea General, en su resolución 2997 (XXVII), estableció entre las principales funciones y atribuciones del Consejo de Administración del PNUMA las de recomendar, cuando proceda, políticas para la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y de trazar las directrices generales para la

/...

dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. En el Programa 21 se reafirma esa función. Concretamente, "el Consejo de Administración, de conformidad con su mandato, debería seguir desempeñando la función que le corresponde respecto de la orientación normativa ... teniendo en cuenta la perspectiva del desarrollo" (párr. 38.21). Como se indicó anteriormente, con respecto a la coordinación, la ampliación del área temática, es decir, incluir la perspectiva del desarrollo en la medida en que afecta al medio ambiente, acrecienta sin duda alguna el mandato funcional (es decir, normativo). En el Programa 21 se indica además que las funciones del Consejo de Administración (de las cuales la función normativa es parte integrante) se deberán ampliar y fortalecer después de la CNUMAD;

- ii) La función normativa del PNUMA se especifica aún más en las esferas prioritarias establecidas por el Programa 21 para el PNUMA. En una de esas esferas se reitera la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, a saber, la recomendación, según proceda, de políticas para la promoción de la cooperación internacional. Otra esfera prioritaria pertinente es el suministro de asesoramiento sobre cuestiones de política ambiental a los gobiernos, a su solicitud, y a los organismos y órganos de desarrollo durante la formulación y la ejecución de programas (párr. 38.22 m)).

41. Hay dos puntos de posible superposición entre el mandato del PNUMA y el mandato de la estructura de la CDS:

- i) La CDS tiene un mandato en cierta medida análogo a una función de asesoramiento normativo. En el párrafo 38.13 g) del Programa 21 se dice que debería ser función de la CDS "presentar recomendaciones apropiadas a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, sobre la base de un examen integrado de los informes y las cuestiones relacionadas con la ejecución del Programa 21". Sin embargo, cabe destacar ciertos factores mitigantes. En primer lugar, una de las bases principales de las recomendaciones de la CDS son los informes que recoge de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, etc. En cambio, la función normativa del PNUMA se inscribe en el contexto de su mandato sustantivo, en particular, sus funciones científicas y técnicas (por ejemplo, vigilancia y evaluación del medio ambiente). En segundo lugar, las recomendaciones de la CDS tienen que ver únicamente con la aplicación del Programa 21, mientras que la función normativa del PNUMA tiene un alcance más general, tanto por lo que respecta al tema como a los receptores de su asesoramiento;
- ii) El mandato del DCPDS tiene también posibilidades de superposición. Como se señaló anteriormente, el mandato del DCPDS es facilitar apoyo a ciertos elementos del Consejo Económico y Social, incluida la CDS. El objetivo principal del DCPDS es: "la prestación de apoyo a las funciones centrales ... de formulación de política, atribuidas al Consejo Económico y Social y a sus órganos

auxiliares, comprendida la nueva Comisión sobre el Desarrollo Sostenible" (véase el documento A/47/753).

c) Mandato de vigilancia y examen

42. El Programa 21 otorga a la CDS un claro mandato de vigilancia y examen. En el párrafo 38.13 del Programa 21 se indica que debería ser función de la CDS "vigilar los progresos que se realicen en la ejecución del Programa 21 y de las actividades relacionadas con la integración de los objetivos del medio ambiente y el desarrollo en todo el sistema de las Naciones Unidas ..."; "examinar los progresos que se realicen en el cumplimiento de los compromisos enunciados en el Programa 21 ..."; "examinar la información que presenten los gobiernos ..."; "recibir y analizar la información pertinente y las respuestas de organizaciones no gubernamentales competentes ..."; "examinar, cuando proceda, la información relativa a los progresos realizados en la aplicación de las convenciones sobre el medio ambiente que puedan facilitar las correspondientes conferencias de las Partes". Es función del DCPDS prestar apoyo a la CDS. Se entiende que el DCPDS comprende "una entidad claramente identificable tal como se pide en el proyecto de resolución sobre los arreglos complementarios de la Conferencia, para supervisar la aplicación del Programa 21 ..." (A/47/753, párr. 8).

43. El mandato del PNUMA, establecido en la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, hace pensar en cierta superposición con el del DCPDS. Concretamente, al Director Ejecutivo del PNUMA (jefe de la secretaría) le incumbe supervisar los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas y evaluar su eficacia (párr. 2 b)).

44. Los puntos de superposición a este respecto tienen que ver con la cuestión del mandato temático examinado en los anteriores párrafos 29 a 32. Sin embargo, como se indicó, la superposición no es necesariamente absoluta.

C. El PNUMA y el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible

45. Otra institución posterior a la CNUMAD que plantea problemas con respecto al mandato y la condición del PNUMA es el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible.

46. En el párrafo 38.16 del Programa 21 se designa al Comité Administrativo de Coordinación (CAC)\*\* mecanismo interinstitucional de coordinación de alto nivel para velar por la vigilancia, coordinación y supervisión eficaces de la participación del sistema de las Naciones Unidas en el seguimiento de las actividades a que dé lugar la CNUMAD. Por recomendación del grupo de tareas del CAC creado en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 38.17 del Programa 21, el CAC estableció el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible (véase ACC/1992/32).

---

\*\* El CAC es un comité de jefes ejecutivos que se reúne bajo la presidencia del Secretario General, con la participación de diversos programas de las Naciones Unidas a fin de velar por la coordinación de los programas a ellos confiados y promover la estrecha cooperación dentro del sistema (ACC/1993/14, párr. 6).

47. Como lo expresa el CAC, el Comité Interinstitucional forma parte de un mecanismo de tres niveles destinado a coordinar las actividades de seguimiento de la CNUMAD por el sistema de las Naciones Unidas. Ese mecanismo comprende:

- El propio CAC, que actúa como mecanismo interinstitucional de alto nivel encargado de la coordinación de la adopción de decisiones;
- El mecanismo auxiliar del CAC y otros arreglos de coordinación interinstitucional para asegurar la complementariedad y la sinergia en la aplicación del Programa 21 en los niveles técnico y operativo;
- El Comité Interinstitucional, como nivel intermedio entre la coordinación de las actividades técnicas y la adopción de decisiones sustantivas del CAC, con miras a mejorar el proceso de adopción de decisiones del CAC, la presentación de informes a los órganos intergubernamentales y la eficacia de los arreglos de coordinación interinstitucional pertinentes (ACC/1992/32, párr. 10).

48. El CAC confirió al Comité Interinstitucional el mandato siguiente:

Bajo la égida del CAC, definir las grandes cuestiones de política relativas al seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo por el sistema de las Naciones Unidas y asesorar al CAC sobre los medios de tratar esas cuestiones para que se pueda lograr una cooperación y una coordinación eficaces de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la aplicación del Programa 21. A tal efecto, el Comité Interinstitucional tendrá por cometido:

a) Examinar, siguiendo la orientación y las instrucciones del CAC, las informaciones relativas a la aplicación del Programa 21 proporcionadas por los organismos de las Naciones Unidas, los órganos auxiliares competentes del CAC y los órganos de coordinación ajenos al ámbito del CAC, y determinar, respecto de las cuestiones generales de política del CAC, las principales lagunas y obstáculos que afectan a la cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el seguimiento de la Conferencia;

b) Formular, para su examen y decisión por el CAC, recomendaciones a fin de potenciar la eficacia de la cooperación y la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas en la aplicación del Programa 21;

c) Preparar, sobre la base de los puntos a) y b) supra, breves informes en que se determinen cuestiones de política general y de coordinación, acompañados de recomendaciones, para que el CAC decida al respecto. Esos informes se prepararán de modo que sirvan de base para ulteriores informes del CAC a los órganos intergubernamentales pertinentes (como se prescribe en el párr. 38.17 del Programa 21);



d) Realizar otras tareas que le solicite el CAC, incluida, cuando proceda, la vigilancia del cumplimiento de las decisiones pertinentes del CAC (ACC/1992/32).

#### 1. Relación del PNUMA con el CAC

49. Un problema planteado por el establecimiento del Comité Interinstitucional es su incidencia en la relación del PNUMA con el CAC. Podría afirmarse que el CAC ha delegado responsabilidad en el Comité Interinstitucional para que se ocupe, con carácter preliminar, de asuntos de desarrollo sostenible, y que el PNUMA debe, pues, tratar con el CAC por conducto del Comité. Ello reviste particular importancia por lo que respecta al informe anual que el CAC presenta al Consejo de Administración del PNUMA y para el que el Director Ejecutivo realiza la labor preparatoria<sup>\*\*\*</sup>. En este caso, la cuestión es saber si el Director Ejecutivo debe someter primero al Comité la labor preparatoria del informe del CAC.

#### 2. Evolución de la función del Comité Interinstitucional

50. La evolución de la función del Comité Interinstitucional plantea la posibilidad de duplicación de tareas entre el PNUMA y el Comité. Esta cuestión se hace patente especialmente por las funciones de los gerentes de tareas designados por el Comité para ayudar en la preparación de su labor sustantiva. En su último período de sesiones (Nueva York, 1° a 3 de febrero de 1995), el Comité reconoció la importancia del concepto de gerente de tareas:

37. Mientras tanto, se convino en que el concepto de gerente de tareas, desarrollado en estos dos últimos años, había resultado un instrumento eficaz para satisfacer las demandas relacionadas con el funcionamiento del Comité Interinstitucional y la CDS y era preciso fortalecerlo y definirlo más claramente. El objetivo principal de las actividades de los gerentes de tareas debía pasar de la coordinación de la presentación de informes a una función principal en la elaboración y promoción de estrategias y la coordinación de actividades conjuntas.

38. A ese respecto, se estimó que en el futuro los gerentes de tareas deberían encargarse de coordinar las actividades relacionadas con el Programa 21 a nivel de todo el sistema. (ACC/1995/3, versión preliminar sin editar, incluidas las últimas adiciones).

---

<sup>\*\*\*</sup> En la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General se dispone el establecimiento de la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente bajo los auspicios y dentro del marco del CAC. Se encargó a la Junta lograr la cooperación y la coordinación entre todos los órganos interesados en la ejecución de los programas relativos al medio ambiente, y se le pidió que informara anualmente al Consejo de Administración del PNUMA. En cumplimiento de la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977, la Junta de Coordinación se fusionó con el CAC. El CAC asumió las funciones de la Junta, incluido el informe anual al Consejo de Administración del PNUMA. El Director Ejecutivo del PNUMA asumió la responsabilidad del proceso preparatorio relacionado con el desempeño de esas funciones por el CAC (párr. 7, sección II, de la decisión 6/1 del Consejo de Administración, de 24 de mayo de 1978).

51. Las posibilidades de duplicación aparecen en relación con el mandato del Director Ejecutivo del PNUMA de coordinar los programas ambientales del sistema de las Naciones Unidas (resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, párrs. 36 a 39 supra). Cabe señalar que, con miras al eficaz cumplimiento de esa función, la Directora Ejecutiva está actualmente examinando la necesidad de crear un grupo interinstitucional sobre el medio ambiente.

D. Consecuencias para el PNUMA

52. En 1972, el PNUMA recibió el mandato de evaluar el estado del medio ambiente mundial, facilitar orientación normativa, coordinar las actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas y catalizar la protección ambiental en el mundo entero. La CNUMAD confirmó que el PNUMA, en el ámbito de su mandato, debía seguir desempeñando su función con respecto a la orientación normativa y la coordinación, y fortalecer al mismo tiempo su función catalítica para el fomento y la promoción, en todo el sistema de las Naciones Unidas, de actividades y estudios en la esfera del medio ambiente.

53. Como la protección del medio ambiente supone promover el desarrollo sostenible, el PNUMA tiene la responsabilidad de promover y catalizar actividades que abarquen todos los aspectos de la sostenibilidad. Esos aspectos van desde el alivio de la pobreza hasta la protección de la naturaleza, de la integración social al crecimiento económicamente sostenible, del cuidado básico del medio ambiente a las evaluaciones macroeconómicas y mundiales, y la cooperación. El PNUMA debe atenerse a su mandato catalizador, evitando no obstante la duplicación de tareas. Debe valorar las limitaciones de los recursos. Como custodio único del entorno físico mundial, el PNUMA debe, pues, establecer y realizar tareas prioritarias compatibles con su misión fundamental de lograr que los gobiernos y las organizaciones internacionales integren el cuidado del entorno físico en sus políticas y programas.

54. El establecimiento de prioridades supone concentrar la atención en las grandes amenazas que pesan sobre el medio ambiente. Al hacerlo, el PNUMA debe poner de relieve la relación existente entre las fuerzas socioeconómicas, los cambios del entorno físico y las consecuencias para el bienestar humano. Los informes de evaluación y las recomendaciones de política deben referirse a los cambios del entorno físico, prestando atención al mismo tiempo a sus causas profundas e interrelaciones así como a las consecuencias para el bienestar humano. En su acción catalizadora, el PNUMA debe incluir medidas correctivas, sin olvidar las preventivas, lo que supondrá tener en cuenta la interdependencia económica, los sistemas sociales y las tecnologías.

-----