



**Consejo Económico y  
Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.7  
21 de enero de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
Quinto período de sesiones  
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia  
de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo  
en la adopción de decisiones\*

(Capítulo 8 del Programa 21)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1	3
I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES . . . . .	2	3
II. PRESENTACIÓN DE INFORMES Y ANÁLISIS DE LOS ÉXITOS . . .	3 - 13	3
A. Estrategias nacionales . . . . .	4 - 7	3
B. Versiones locales del Programa 21 . . . . .	8 - 9	5
C. Consejos nacionales . . . . .	10 - 13	6

\* El presente informe fue preparado por el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible (DCPDS) entidad encargada del capítulo 8 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y nacionales, organismos gubernamentales interesados y diversas otras instituciones y particulares.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. CAMBIOS AUSPICIOSOS . . . . .	14 - 35	8
A. Iniciativas regionales en relación con el Programa 21 . . . . .	14	8
B. Utilización de instrumentos de política y adopción de decisiones para lograr el desarrollo sostenible . . . . .	15 - 28	9
1. Evaluación de los efectos para el medio ambiente . . . . .	16 - 18	9
2. Indicadores del desarrollo sostenible . . . . .	19 - 20	9
3. Sistemas de ordenación del medio ambiente . . . . .	21	10
4. Prevención y control integrados de la contaminación . . . . .	22 - 23	10
5. Registro sobre emisiones o transferencia de contaminantes . . . . .	24	11
6. Otros instrumentos normativos . . . . .	25 - 28	11
C. Contabilidad ecológica y económica integrada . . . . .	29 - 35	12
IV. EXPECTATIVAS IRREALIZADAS . . . . .	36 - 39	13
A. Estrategias de desarrollo sostenible . . . . .	36 - 37	13
B. Contabilidad ambiental y económica integrada a nivel nacional . . . . .	38 - 39	15
V. NUEVAS PRIORIDADES . . . . .	40 - 42	15
A. Estrategias nacionales . . . . .	40 - 41	15
B. Evaluación estratégica del medio ambiente . . . . .	42	16

Recuadros

1. Hungría . . . . .		4
2. Iniciativas locales en relación con el Programa 21 . . . . .		6
3. Consejos nacionales para el desarrollo sostenible . . . . .		7
4. Camerún . . . . .		7
5. Regiones del mar Báltico y del Mediterráneo . . . . .		8
6. Colombia y Filipinas . . . . .		12

## INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se examina el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos establecidos en el capítulo 8 del Programa 21 (Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones)<sup>1</sup>, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas sobre el tema por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en 1995 y 1996 en sus períodos de sesiones tercero y cuarto.

### I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES

2. El objetivo general del capítulo 8 del Programa 21 es integrar los intereses socioeconómicos y del medio ambiente en el proceso de adopción de decisiones con una amplia participación del público. En el presente análisis se abordan tres de los cuatro objetivos principales de ese capítulo. Los demás objetivos que se relacionan con los instrumentos económicos se tratan en los capítulos 4 y 33. El primer objetivo es el de la adopción de estrategias nacionales de desarrollo sostenible integradas y de participación. Desde la celebración de la Conferencia de Río, los progresos han sido dispares en esta esfera y será menester adoptar nuevas medidas para poder sacar el mayor partido a esta posibilidad. El segundo es el establecimiento y la utilización de instrumentos y mecanismos concretos de formulación de políticas que contribuyan a integrar el medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, incluida la evaluación de los efectos para el medio ambiente y los indicadores. El tercero es la aplicación de la contabilidad ecológica y económica integrada, donde se han logrado algunos progresos a nivel internacional, aunque queda mucho por hacer a nivel nacional.

### II. PRESENTACIÓN DE INFORMES Y ANÁLISIS DE LOS ÉXITOS

3. Países que van desde China y Swazilandia hasta el Canadá han elaborado estrategias nacionales de desarrollo sostenible, estrategias nacionales de conservación o planes de acción sobre el medio ambiente. En algunos países esto se ha hecho con la asistencia del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Mundial para la Naturaleza y algunos donantes bilaterales. Más de 40 países africanos cuentan con una especie de mecanismo de coordinación para producir esos planes. Los factores relacionados con el medio ambiente se han incorporado también en las estrategias macroeconómicas. Costa Rica y Gambia han introducido métodos de "contabilidad agrícola" en sus procesos de formulación de políticas, mientras que China, Malawi y la República Unida de Tanzania han apoyado los esfuerzos de sus órganos de planificación para incorporar los principios del desarrollo sostenible en sus actividades generales de planificación, incluida la producción de versiones nacionales del Programa 21.

#### A. Estrategias nacionales

4. En la clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 ya se estaban utilizando diversos modelos de

planificación y formulación de políticas, entre los que figuraban planes nacionales de desarrollo, estrategias nacionales de conservación, planes nacionales de acción sobre el medio ambiente (véase el recuadro 1), planes nacionales de ordenación del medio ambiente, planes agrícolas y estrategias provinciales y estatales de conservación. El Programa 21 introdujo el concepto de estrategia nacional de desarrollo sostenible (párr. 8.7) cuyo objetivo es "tener en cuenta ... y armonizar los diversos planes y políticas económicos, sociales y ambientales que estén en marcha en el país". La idea es unificar e integrar las cuestiones económicas, sociales y ambientales en la adopción de decisiones reuniendo en el proceso de formulación de estrategias a los organismos públicos y a las autoridades que representan a los principales ministerios, finanzas, planificación, medio ambiente, salud pública, y a otros sectores de la sociedad civil (principales representantes de grupos) que tienen intereses en los resultados de esas políticas.

Recuadro 1

Hungría

En Hungría, el primer proyecto del Programa Nacional de Acción sobre el Medio Ambiente se preparó en febrero de 1996, seguido de un amplio debate de las organizaciones no gubernamentales. El proyecto definitivo se presentó al Parlamento y fue aprobado por éste en septiembre de 1996. En el Programa se recogen todas las recomendaciones básicas del Programa 21. Se hizo hincapié en el desarrollo sostenible, las reformas de la política, el fomento de la capacidad, las inversiones en esferas prioritarias relacionadas con el medio ambiente y la participación del público. También en 1996 se estableció un Plan Nacional de Higiene Ambiental como complemento del Programa Nacional de Acción sobre el Medio Ambiente.

5. El Programa 21 no establece una estructura fija para las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, por lo que muchos de los actuales procesos de planificación y formulación de políticas en relación con el medio ambiente y el desarrollo se han reunido bajo este rubro, en el que los factores relacionados con el medio ambiente se tratan en particular en relación con los actuales planes de desarrollo o los planes vigentes en relación con el medio ambiente (que en algunos casos se amplían para que abarquen consideraciones más generales de desarrollo económico y social). Si bien no hay un modelo único de estrategia o plan nacional, su característica común es que determinan los problemas prioritarios del medio ambiente y el desarrollo, definen las medidas prioritarias y complementarias para garantizar que efectivamente se ejecuten.

6. Algunos países han elaborado políticas sectoriales o temáticas que ponen de manifiesto inquietudes más amplias en lo que respecta al desarrollo sostenible, algunas de ellas en la forma de planes básicos convencionales por sectores que se han solido preparar como parte de los planes de desarrollo quinquenales para coordinar la participación de los donantes en un sector específico. Otros

ejemplos de estrategias sectoriales o temáticas abarcan los planes nacionales de acción para combatir la desertificación, los planes nacionales de acción sobre silvicultura tropical y las políticas de ordenación de las zonas costeras. En muchos de estos casos, la política sectorial es un instrumento para cumplir los requisitos establecidos en los compromisos internacionales.

7. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible han sido muy útiles cuando, yendo más allá de la simple consulta con un pequeño grupo seleccionado de funcionarios, han asegurado la participación de las organizaciones no gubernamentales y del público en los procesos de formulación y ejecución. La participación del público suele garantizarse haciendo que diversos grupos principales participen en el proceso de adopción de decisiones, sobre todo en los consejos nacionales de desarrollo sostenible o sus equivalentes. Es importante sensibilizar a la opinión pública, además, las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar una función decisiva a este respecto.

#### B. Versiones locales del Programa 21

8. Se han logrado éxitos más significativos con los planes y las estrategias a nivel de las ciudades y municipios, donde han prosperado las iniciativas de elaborar versiones del Programa 21 (véase el recuadro 2). Éstas han sido expresiones populares del interés y la participación del público más que prácticas de planificación desde la cúspide. En algunos casos, las autoridades locales se han negado a vincular sus esfuerzos con planes nacionales de acción por temor a que después desde arriba se les imponga un programa que no se basaría en las necesidades locales. En los últimos cuatro años se han notificado casos de iniciativas de esa índole con diversos grados de éxito. En el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, algunas autoridades locales presentaron 14 monografías de versiones locales del Programa 21 de todo el mundo. En un amplio estudio de las versiones locales del Programa 21 realizado por el Consejo Internacional de Iniciativas Locales sobre el Medio Ambiente, en cooperación con el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas se indica que más de 1.500 gobiernos municipales de 49 países aplican planes locales de acción basados en el Programa 21 mediante procesos oficiales de planificación en asociación con sectores voluntarios y privados en sus comunidades. Las versiones locales del Programa 21 han abarcado procesos de consulta a nivel de comunidades, formulación y ejecución de estrategias locales, elaboración de indicadores locales de la sostenibilidad, nuevos sistemas locales de ordenación del medio ambiente, proyectos concretos con participación del público, y así sucesivamente. En 1996, el Consejo Internacional de Iniciativas Locales sobre el Medio Ambiente, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) prepararon y lanzaron la Guía de Planificación Local del Programa 21 que ya están utilizando algunos municipios para su planificación a ese nivel.

q

Recuadro 2

Iniciativas locales en relación con el Programa 21

En el Perú, Cajamarca es una de las dos ciudades que han elaborado versiones locales del Programa 21 por medio del Comité Interinstitucional de Creación de Consenso.

Nongkai (Tailandia) es uno de los siete municipios que participan en el Proyecto Urbano de Directrices sobre Ordenación del Medio Ambiente. En 1994 emprendió la iniciativa sobre una Asociación Local para la Planificación del Uso de la Tierra por la Comunidad que abarca el inicio del proceso de elaboración de planes locales sobre utilización de la tierra.

9. Además, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), como parte de sus preparativos para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) estableció, en cooperación con otros asociados, una amplia base de datos de las "mejores prácticas" relacionadas con el desarrollo sostenible a nivel local, que es accesible actualmente por Internet. Las estrategias y los planes locales han tenido más éxito que muchas de las realizadas a nivel nacional en lo que se refiere a sus repercusiones directas.

C. Consejos nacionales

10. Un gran número de países (150) han establecido comisiones o mecanismos de coordinación a nivel nacional con el objeto de formular un criterio integral del desarrollo sostenible y hacer participar a una amplia diversidad de sectores de la sociedad civil en el proceso de elaboración del programa y las estrategias. Tal ha sido el caso especialmente de los países con economías en desarrollo o en transición que tienen tradición de formular planes nacionales. Pese a que algunas de esas instituciones existían antes de 1992, más del 90% se ha establecido con posterioridad a la Conferencia de Río. En otros casos se han reestructurado organismos más antiguos, entre ellos el tipo tradicional de ministerio del medio ambiente, de manera acorde con el Programa 21.

11. Muchos de los consejos son organismos gubernamentales u órganos vinculados con los gobiernos (véase el recuadro 3). La tarea fundamental de prácticamente todos esos órganos es la coordinación de actividades relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, en muchos casos a diferentes niveles (nacional, local). Aproximadamente la mitad de esos consejos están encargados de formular una política o estrategia nacional de desarrollo sostenible y parte de ellos tiene a su cargo explícitamente la ejecución y puesta en práctica de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Recuadro 3Consejos nacionales para el desarrollo sostenibleComposición típica

- a) Ministerios y organismos de gobierno solamente (multisectoriales, sectoriales)
- b) Partes interesadas paraestatales/diversas
- c) Grupos principales, fundamentalmente organizaciones no gubernamentales

Funciones típicas

- a) Adopción de decisiones
- b) Formulación de políticas
- c) Ejecución y cumplimiento de políticas
- d) Análisis y evaluación de políticas
- e) Centros de coordinación a diferentes niveles
- f) Asesoramiento
- g) Reunión y difusión de información y datos
- h) Presentación de informes a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible o al gobierno
- i) Movilización de recursos y fondos
- j) Foro de debate y consulta

12. En prácticamente todos los países, al menos un ministerio participa en el consejo de desarrollo sostenible o tiene un departamento encargado de coordinar el desarrollo sostenible a nivel gubernamental (véase el recuadro 4). Casi todos los consejos recién creados cuentan con la participación del público, personalidades científicas, el sector privado u otras entidades no gubernamentales.

Recuadro 4Camerún

Después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se creó el Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura al que se le asignó como tarea primordial la formulación de una política y de las estrategias apropiadas sobre el medio ambiente. A nivel de la Oficina del Primer Ministro se ha establecido una Comisión Nacional sobre el Desarrollo Sostenible que reúne a representantes de los ministerios, las organizaciones no gubernamentales y los círculos comerciales. Una dependencia de coordinación en el Ministerio se encarga de coordinar la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Medio Ambiente. A nivel local y en cooperación con la dependencia de coordinación, un comité técnico regional por cada provincia se encarga de la coordinación general de las actividades sectoriales. El comité técnico regional cuenta con un alto nivel de participación y está integrado por representantes de diversos ministerios, organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares.

13. Diversas organizaciones internacionales, por ejemplo, el PNUMA, el Banco Mundial, el PNUD, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de los Estados Americanos (OEA), varios bancos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales prestan ayuda a los países en la evaluación de la situación del medio ambiente, la creación de capacidades internas para elaborar estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la promoción del establecimiento de contactos entre países de una misma región. Los encargados de estas actividades de apoyo suelen ser los consejos nacionales y los asesores sobre desarrollo sostenible designados actualmente por el PNUD en más de 40 países de todo el mundo.

### III. CAMBIOS AUSPICIOSOS

#### A. Iniciativas regionales en relación con el Programa 21

14. En los dos últimos años ha aumentado el número de iniciativas regionales emprendidas para formular estrategias regionales de desarrollo sostenible y planes de acción y para establecer mecanismos de cooperación regional en la puesta en práctica de esas iniciativas (véase el recuadro 5). Estas iniciativas han solido ser el resultado de reuniones en la cumbre o de reuniones ministeriales y su objetivo es convertir cuestiones mundiales en regionales, proporcionar un foro para la cooperación regional y promover el establecimiento de contactos entre diversas comunidades nacionales y locales. Otra de sus características es la participación de protagonistas distintos de los Estados, como son las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales.

#### Recuadro 5

##### Regiones del mar Báltico y del Mediterráneo

##### El Programa 21 para la región del mar Báltico

Se está elaborando un Programa 21 para la región del mar Báltico que habrá de completarse en la primavera de 1998. El programa se basará en el anterior Programa de Acción sobre el Medio Ambiente coordinado por la Comisión de Helsinki. Diferentes sectores de los países miembros ejecutarán este plan sobre la base de una división del trabajo convenida.

##### Comisión del Mediterráneo sobre el Desarrollo Sostenible

Esta Comisión se estableció en 1996 para a) determinar, evaluar y valorar los principales problemas económicos, ecológicos y sociales enunciados en el Programa 21 para la región y formular propuestas a las partes contratantes y b) aumentar la cooperación regional y racionalizar la capacidad intergubernamental de adopción de decisiones en la cuenca del Mediterráneo respecto de la integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo.



## B. Utilización de instrumentos de política y adopción de decisiones para lograr el desarrollo sostenible

15. Una de las esferas en que se auguran cambios es la relacionada con la utilización más frecuente de los instrumentos integradores de adopción de decisiones por parte de los gobiernos, el sector privado y otros grupos importantes. Se trata de instrumentos económicos y normativos que ayudan al proceso de integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones. Aunque de por sí no constituyen una estrategia, ayudan a las autoridades a alcanzar y medir el progreso hacia las metas y los objetivos del desarrollo sostenible. Entre los instrumentos de adopción de decisiones que más se han desarrollado y utilizado figuran los siguientes:

### 1. Evaluación de los efectos para el medio ambiente

16. La evaluación del impacto ambiental comenzó como un medio de asegurar la debida evaluación de los efectos que surtieran los proyectos y programas en el medio ambiente durante la planificación y ejecución de proyectos. Se le considera y utiliza cada vez más como instrumento permanente de adopción de decisiones para la integración de los aspectos biofísicos y socioeconómicos en los planes y las políticas de desarrollo. Organizaciones internacionales, instituciones financieras, oficinas públicas y organizaciones no gubernamentales muy diversas lo utilizan. No cabe duda de que, hoy día, es uno de los instrumentos más utilizados para la adopción de decisiones sobre el desarrollo sostenible.

17. Desde la introducción de la evaluación del impacto ambiental a nivel nacional por primera vez hace más de 25 años, más del 70% de los países han aprobado leyes y reglamentos en que se exigen las evaluaciones de los efectos para el medio ambiente. Además, en muchos países se han establecido procedimientos obligatorios o extraoficiales de evaluación del impacto respecto de las actividades gubernamentales. Sin embargo, como se indica en el capítulo 6 del Programa 21, todavía queda mucho por hacer para incorporar los aspectos relacionados con la salud en la evaluación general del impacto ambiental.

18. La evaluación estratégica del medio ambiente, nueva técnica de evaluación del impacto, ha ganado la atención de algunos países desarrollados en los últimos cinco años. Comparada con la evaluación del impacto ambiental cuyo interés principal han sido los proyectos, la evaluación estratégica del medio ambiente se encamina a determinar las consecuencias acumulativas de las políticas, los programas y planes oficiales que repercuten en el medio ambiente, la economía y el desarrollo social<sup>2</sup>.

### 2. Indicadores del desarrollo sostenible

19. El uso creciente de indicadores pone de manifiesto el reconocimiento de que éstos son un instrumento esencial para adoptar decisiones, comprender y vigilar las tendencias y juzgar la eficacia de las políticas y las medidas adoptadas. Muchos gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales han contribuido sustancialmente a la elaboración de indicadores

del desarrollo sostenible. Por su parte, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible emprendió un proceso mundial para valerse de esas iniciativas y aprovechar la experiencia y los conocimientos colectivos ganados con ellas a fin de llegar a un consenso respecto de la validez técnica, la comparabilidad y la admisibilidad política de los indicadores.

20. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible aprobó un programa de trabajo y pidió a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que, con el apoyo de otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y por medio de la coordinación del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas, ejecutaran el programa de trabajo. Gracias a este programa y a la amplia cooperación dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas se determinó un conjunto básico de indicadores, a lo que siguió la preparación de hojas metodológicas para cada uno de ellos. El libro Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies<sup>3</sup> se publicó en octubre de 1996 y es un importantísimo documento para el establecimiento de programas nacionales sobre indicadores.

### 3. Sistemas de ordenación del medio ambiente

21. La serie 14000 de la Organización Internacional de Normalización (ISO), sobre la que se informa en detalle en relación con el capítulo 34, el plan de ordenación y auditoría ambiental de la Unión Europea y algunas normas nacionales del sistema de ordenación del medio ambiente han contribuido a que el sector comercial de países desarrollados y países en desarrollo adopte cada vez más los sistemas de gestión del medio ambiente. Además, muchos gobiernos están elaborando una legislación o sistemas nacionales de ordenación del medio ambiente que se aproximan mucho a las normas de la serie 14000 de la ISO y del plan de ordenación y auditoría ambiental de la Unión Europea, con el objeto de facilitar el cumplimiento de los reglamentos y de los requisitos internacionales de certificación de normas.

### 4. Prevención y control integrados de la contaminación

22. El mecanismo de prevención y control integrados de la contaminación prevé una ordenación integrada del medio ambiente en todos los medios ecológicos simultáneamente. Mediante la evaluación de las emisiones totales de una instalación se evita la transferencia de la contaminación de un medio (estrictamente controlado) a otro (no controlado o menos controlado). Se puede lograr que la prevención y el control integrados de la contaminación se utilicen, entre otras cosas, aprobando permisos integrados y observando todo el ciclo vital de los productos.

23. Pese a que algunos países han introducido totalmente el mecanismo de prevención y control integrados de la contaminación, la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han puesto en práctica elementos de un sistema integrado de prevención de la contaminación en sus políticas y su legislación nacionales. La introducción acertada de métodos de prevención y control integrados de la contaminación a nivel nacional puede lograrse mediante reglamentos y cambios institucionales que dejen de lado el criterio particular sobre cada medio.

## 5. Registro sobre emisiones o transferencia de contaminantes

24. En la mayoría de los países de la OCDE y en algunos países que no pertenecen a esta organización, por ejemplo, Sudáfrica y Egipto se están elaborando o ya se están utilizando los registros sobre emisiones o transferencias de contaminantes. Los registros sobre emisiones o transferencias de contaminantes son un catálogo o registro sobre las emisiones o transferencias potencialmente nocivas de contaminantes al medio ambiente desde diversas fuentes, incluida la información acerca de los desechos transportados hacia sitios de tratamiento o evacuación. Los registros sobre emisiones o transferencias de contaminantes pueden ser un instrumento importante en la política general de un gobierno en relación con el medio ambiente, ya que proporcionan información que de otra manera resulta difícil de obtener, alientan a las empresas a reducir los niveles de contaminación y fomentan el amplio apoyo del público a las políticas oficiales sobre el medio ambiente.

## 6. Otros instrumentos normativos

25. Las autoridades nacionales de diferentes países están utilizando también cada vez más los instrumentos económicos de los que se habla en los capítulos 4 y 33 como instrumentos normativos integradores. Los esfuerzos encaminados a crear las condiciones propicias para que las empresas y los particulares puedan integrar el medio ambiente en sus procesos de adopción de decisiones han comenzado a apartar a los gobiernos de los criterios tradicionales de mando y control y a hacerles adoptar instrumentos económicos y otras estrategias que combinan los mecanismos de mercado con la reglamentación directa en "asociaciones" con el sector privado.

26. Entre estos instrumentos figuran los impuestos y gravámenes sobre el medio ambiente (aprobados en muchos países de la OCDE), los subsidios ecológicos y los fondos agrícolas. Son cada vez más los que comprenden la utilidad de los permisos comercializables aplicados, por ejemplo, en la ordenación de los recursos hídricos en Chile y en el control de las emisiones a la atmósfera en los Estados Unidos de América. En todas las regiones llaman cada vez más la atención, tanto de países industrializados como de países en desarrollo, los bonos por los resultados económicos en relación con el medio ambiente.

27. En varios países desarrollados se han negociado acuerdos voluntarios entre la industria y el gobierno, de los que se habla en relación con el capítulo 4, para complementar los reglamentos sobre el medio ambiente, no para sustituirlos. Estos acuerdos suponen compromisos de la industria respecto de los resultados económicos y de un cronograma para lograr los objetivos de protección del medio ambiente y prevención de la contaminación.

28. La ejecución conjunta podría propiciar un aumento de la eficacia económica de las medidas adoptadas para luchar contra la contaminación transfronteriza. Sin descuidar la obligación de cumplir las normas del país "donante", estos acuerdos proporcionan al país receptor las inversiones en infraestructura y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales que tanto necesitan (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 34 del Programa 21 (E/CN.17/1997/2/Add.24)). Bajo los auspicios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>4</sup> se está llevando a cabo un proyecto

experimental en relación con las actividades que se ejecutan conjuntamente (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 9 del Programa 21 (E/CN.17/1997/2/Add.8)).

C. Contabilidad ecológica y económica integrada

29. Dado que no existe consenso internacional sobre la manera de incorporar los activos del medio ambiente y los costos y beneficios de su utilización en el Sistema de Cuentas Nacionales aprobado internacionalmente, la División de Estadística de las Naciones Unidas estableció en 1993 un Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada como sistema subsidiario del SCN<sup>5</sup>.

Recuadro 6

Colombia y Filipinas

Colombia: En 1992 se estableció el Comité Interinstitucional de Contabilidad Ambiental (CICA) encargado de definir y validar la metodología e integrarla en el sistema de contabilidad nacional. Con la ayuda de la División de Estadística de las Naciones Unidas se inició un proyecto experimental de un sistema de contabilidad económica y ambiental integrada para Colombia (COLSCEA) que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ha estado ejecutando desde 1995 como parte de su estrategia de consolidación del SCN.

Filipinas: En 1994 la Junta Nacional de Coordinación Estadística (JNCE), organismo encargado de compilar las cuentas nacionales, comenzó un proyecto experimental sobre el Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada. Hasta la fecha, sólo se ha hecho la compilación de la cuenta del activo para tres recursos (pesca, silvicultura y minería), pero las conclusiones preliminares indican que un cúmulo apreciable de información administrativa procesada o no puede transformarse en datos útiles para la contabilidad ambiental.

30. A nivel internacional se han desplegado ingentes esfuerzos para promover la integración de la contabilidad ambiental y económica y elaborar metodologías en esta esfera. La labor actual se concentra en tres esferas principales: a) la creación de cuentas subsidiarias del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN); b) la creación de cuentas nacionales específicas para recursos o el medio ambiente y c) la creación de cuentas ambientales al micronivel.

31. El debate a nivel macroeconómico se ha centrado en la manera de poder ajustar el SCN para que represente valores del medio ambiente, lo cual abarca el cálculo del producto interno bruto "agrícola". La adopción de un consenso internacional respecto de una estructura y de una referencia para compilar las "cuentas nacionales agrícolas" es una nueva prioridad general cuya finalidad es facilitar la aplicación del concepto en términos prácticos e iniciar su publicación periódica. Sólo algunos países han intentado hacer esto y las

experiencias ganadas son, a decir verdad, diversas, ya que ponen de manifiesto objetivos diferentes, así como criterios metodológicos distintos.

32. El Departamento de Estadística de las Naciones Unidas ha desplegado gran actividad en el establecimiento de cuentas subsidiarias y ha propuesto un sistema de contabilidad ambiental y económica integrada que se publicó en 1993<sup>6</sup>. Varios países industrializados y países en desarrollo están aplicando las cuentas subsidiarias a título experimental mediante la aplicación general de la estructura del sistema de contabilidad ambiental y económica integrada a un contexto nacional concreto (véase el recuadro 6). Sin embargo, el manual del Departamento de Estadística de las Naciones Unidas no se ha puesto a prueba aún en todas sus partes. Hay otras iniciativas, por ejemplo, un manual que habrá de preparar la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) a petición de los formuladores de política de Europa, mientras que la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) prepara proyectos preliminares.

33. Teniendo en cuenta el nivel de las metodologías y su naturaleza compleja, un número creciente de países considera esencial, y pide que se formule, un conjunto de directrices prácticas y claras o un manual para la aplicación del sistema de contabilidad ambiental y económica integrada. Se está preparando un manual operacional cuya publicación ha previsto el Departamento de Estadística de las Naciones Unidas para 1997, en cooperación con el Grupo de Nairobi (el Grupo de Nairobi está integrado por el PNUMA, el Banco Mundial, EUROSTAT, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el Fondo Mundial para la Naturaleza y distintos expertos). Para promoverlo es menester que se sigan realizando esfuerzos para ayudar a los países a establecer la contabilidad ambiental y vincularla a los sistemas de cuentas nacionales.

34. Dado que los datos sobre el medio ambiente en relación con los distintos sectores económicos pueden aportar valiosos conocimientos a los administradores de recursos de los sectores interesados, se acentúa el interés en la elaboración y utilización de cuentas nacionales de los recursos como instrumento normativo. Su fundamento son algunas secciones de las cuentas subsidiarias y su objetivo fundamental es integrar los parámetros que indiquen el agotamiento del capital natural en las decisiones económicas.

35. A nivel microeconómico, los organismos encargados de fijar normas de contabilidad, tanto internacional como nacional, están logrando progresos en el examen de las necesidades de pasivo eventual y de divulgación de la información respecto del impacto ambiental en los informes económicos anuales. Actualmente, un número cada vez mayor de empresas hacen referencia en sus estados financieros anuales a sus prácticas ambientales y llevan a cabo iniciativas que pueden hacer avanzar su actividad comercial en el sentido de los objetivos de una producción menos contaminante y de la eficiencia ecológica.

#### IV. EXPECTATIVAS IRREALIZADAS

##### A. Estrategias de desarrollo sostenible

36. En el Programa 21 se recomienda (párr. 8.7) que las estrategias nacionales de desarrollo sostenible deben "tener en cuenta ... y armonizar los diversos

planes ... sectoriales que estén en marcha en el país", y que la experiencia adquirida en las actividades actuales de planificación, las estrategias nacionales de conservación y los planes de acción sobre el medio ambiente "deben utilizarse e incorporarse plenamente en una estrategia de desarrollo sostenible impulsada por el país" sobre la base de "la mayor participación posible". Si bien la integración, la participación y la unificación de los actuales planes son temas centrales de las estrategias de desarrollo sostenible, ha sido difícil materializar este criterio en la práctica. En la mayoría de los casos, los ministerios y las autoridades públicas han seguido funcionando en esferas separadas y distintas aplicando políticas convencionales de presentación de informes y formas de consulta en las que no participa el público. Entre otros obstáculos que se interponen a la utilización cabal de las estrategias de desarrollo sostenible están las situaciones siguientes:

a) Los gobiernos, sobre todo los de países en desarrollo, están sobrecargados con peticiones de diversos tipos de estrategias, planes y proyectos de que se cumplan los requisitos de los bancos internacionales, los organismos de préstamo y las organizaciones internacionales y no cuentan con recursos suficientes para atender todas estas peticiones. Las organizaciones internacionales y los bancos no siempre han sido explícitos en relación con los planes y estrategias que deben ser prioritarios y tampoco existe consenso en cuanto a que se atribuya prioridad a las estrategias de desarrollo sostenible;

b) No todos los organismos, ni siquiera los del sistema de las Naciones Unidas, entienden de la misma forma la idea del desarrollo sostenible ni se comprometen con ella. Algunos han adoptado programas de desarrollo ecológicamente sostenible y otros han exhortado a procurar el desarrollo humano sostenible, mientras que hay además algunos que han hablado de conservación o de otros tipos de planes en relación con el medio ambiente. Se afirma que todos ellos son equivalentes, pero, en última instancia, crean confusión en cuanto a lo que significa realmente "desarrollo sostenible";

c) En diferentes conferencias internacionales han surgido demandas que se contradicen en lo que respecta a las prioridades, de ahí que los países no siempre tengan claras las cuestiones que deben tener precedencia en los programas y planes nacionales de acción;

d) Se suele llegar a acuerdos internacionales con mucha más rapidez que la de los países para dar una respuesta eficaz a los requisitos acordados;

e) Los gobiernos, sobre todo los de los países en desarrollo, suelen carecer de recursos financieros y de personal para poner en práctica las disposiciones de las diferentes conferencias, convenciones, acuerdos y planes que han apoyado o firmado.

37. Por regla general, la aplicación de un criterio de arriba hacia abajo como consecuencia de requisitos externos o de la necesidad de cumplir las condiciones de reposición de los préstamos ha dado origen a planes de acción sobre el medio ambiente impresionantes, pero esto se ha solido lograr a expensas de la participación del público y de la propiedad nacional. Sólo mediante el compromiso y la participación de las organizaciones no gubernamentales, los grupos principales, el público y los funcionarios de los ministerios se puede garantizar la ejecución y la continuación. Las organizaciones no

gubernamentales en particular aumentan la conciencia de la población respecto de los problemas y ayudan a movilizar el apoyo del público para mantener en marcha las actividades oficiales. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible son más útiles por el proceso que desencadenan que por los resultados que tratan de conseguir.

#### B. Contabilidad ambiental y económica integrada a nivel nacional

38. El establecimiento de la contabilidad ambiental y económica integrada a nivel nacional ha avanzado con relativa lentitud, a pesar de que en algunos países se están desplegando esfuerzos que indican la posibilidad de que la contabilidad ambiental y económica integrada atraiga cada vez más la atención en el futuro inmediato. El objetivo de la contabilidad ambiental y económica integrada es integrar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente en las cuentas nacionales convencionales. Las cuentas nacionales convencionales han proporcionado indicadores para evaluar el rendimiento económico y las tendencias durante muchos años, pero el hincapié en integrar la información sobre el medio ambiente en este proceso es relativamente reciente y sigue siendo una cuestión, desde cierto punto de vista, polémica. El desacuerdo gira, entre otras cuestiones, en torno a si es preferible la contabilidad económica monetaria mediante la valoración económica de los costos o beneficios ambientales o la contabilidad ambiental física.

39. En algunos países de la OCDE se han logrado progresos en la aplicación de las cuentas nacionales de los recursos, por ejemplo, en la contabilidad de los recursos hídricos en España, que combina la información sobre la calidad y la cantidad del agua con la relativa a los gastos en la reducción de la contaminación del agua y la movilización de recursos. Se lleva la contabilidad de los recursos hídricos en Francia, la contabilidad silvícola en el Japón, la contabilidad de la energía en Noruega y la del petróleo crudo y los recursos naturales en el Canadá, Indonesia y China. Pese a la labor que se está llevando a cabo en esta esfera, los progresos siguen siendo limitados debido a que los países desconocen sus posibles recursos o su vulnerabilidad y a los problemas relacionados con la determinación de los vínculos directos entre actividades económicas concretas y recursos ecológicos específicos.

### V. NUEVAS PRIORIDADES

#### A. Estrategias nacionales

40. Por necesidad habrá que seguir aclarando la definición, los propósitos y las modalidades de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y lograr cierta coherencia entre la práctica y los diferentes requisitos que los países tienen que cumplir respecto de los planes de acción sobre el medio ambiente, los planes nacionales de desarrollo y los documentos sobre la estrategia de los países. También hace falta aclarar de qué forma se pueden integrar los resultados de diferentes conferencias internacionales y los pedidos de acción que de ellas emanan en la planificación nacional y las actividades generales de desarrollo sostenible. Las estrategias, y especialmente las de desarrollo sostenible, tienen que considerarse procesos de acción cíclicos permanentes y aprendizaje de la experiencia mediante un enfoque de participación que se

manifieste en mejores políticas y programas. Hay que hacer hincapié en los aspectos relacionados con la participación y el aprendizaje de este proceso más que en el documento que es producto del proceso.

41. Los donantes realizan esfuerzos de financiación para fomentar la capacidad en apoyo de la preparación de estrategias de desarrollo sostenible, como el programa Capacidad 21 del PNUD y los apoyados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE, entre otros. Muchos países en desarrollo necesitan apoyo permanente al fomento de su capacidad para cumplir los requisitos de los numerosos tipos de planes y estrategias recomendados, incluso los relacionados con diversos convenios y acuerdos internacionales.

#### B. Evaluación estratégica del medio ambiente

42. La experiencia práctica limitada ganada con la evaluación estratégica del medio ambiente debe seguir ampliándose y aplicándose, ya que para muchos países podría ser también una política conveniente. La evaluación estratégica del medio ambiente en particular ayuda a introducir los principios y las responsabilidades de la sostenibilidad en la adopción de decisiones económicas señalando a la atención los actuales beneficios y costos ambientales. También constituye un mecanismo para la participación del público en debates que afectan a la sostenibilidad a nivel estratégico.

#### Notas

<sup>1</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección) resolución 1, anexo II.

<sup>2</sup> Grupo de Planificación Ambiental/Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) A Directory of Impact Assessment Guidelines (Londres, junio de 1995).

<sup>3</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.96.11.A.16.

<sup>4</sup> A/AC.237/18 (Parte II)/Add.1 y Corr.1, anexo I.

<sup>5</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.XVII.4.

<sup>6</sup> Véase Contabilidad económica y ambiental integrada: Manual de contabilidad nacional, Estudios de métodos, No. 61 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.XVII.12).

-----