



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/S-19/5

4 de marzo de 1997

ESPAÑOL

ORIGINAL: ÁRABE/CHINO/ESPAÑOL/
FRANCÉS/INGLÉS/RUSO

Decimonoveno período extraordinario de sesiones
Tema 8 del programa provisional*

EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA 21

Contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente al período extraordinario de sesiones

Nota del Secretario General

1. En el párrafo 8 de su resolución 51/181, de 16 de diciembre de 1996, la Asamblea General invitó al Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a que en el informe que presentara a la Asamblea en su período extraordinario de sesiones incluyera información y opiniones sobre las formas de abordar, con un criterio previsor, la aplicación nacional, regional e internacional de los principios contenidos en la Declaración de Río y la ejecución del Programa 21 en las cuestiones interconexas del medio ambiente y el desarrollo.
2. En su 19º período de sesiones, el Consejo de Administración pidió al Director Ejecutivo del PNUMA que transmitiera a la Asamblea General, en su período extraordinario de sesiones, el informe que figura en el anexo, que comprende la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (secc. I), los preparativos para el examen y evaluación del Programa 21 (secc. II) y una sinopsis de las Perspectivas del medio ambiente mundial-1 (secc. III).
3. El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe a la Asamblea General. De conformidad con el párrafo 6 de la resolución 51/181 de la Asamblea, la presente nota se pondrá también a disposición de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible para que la examine en su quinto período de sesiones.

* A/S-19/1 (se publicará próximamente).

Anexo

CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO
AMBIENTE AL PERÍODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA
GENERAL PARA EL EXAMEN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA 21,
23 A 27 DE JUNIO DE 1997

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. DECLARACIÓN DE NAIROBI SOBRE EL PAPEL Y EL MANDATO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE	3
II. NOTA DE LA DIRECTORA EJECUTIVA AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE SOBRE LOS PREPARATIVOS PARA EL EXAMEN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA 21 EN 1997	7
A. Estado del medio ambiente	7
B. Aplicación del Programa 21	10
III. PERSPECTIVAS DEL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL-1: SINOPSIS	13

I. DECLARACIÓN DE NAIROBI SOBRE EL PAPEL Y EL MANDATO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

Declaración de los ministros y jefes de delegación que asistieron a las sesiones de alto nivel del 19º período de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, celebradas del 5 al 7 de febrero de 1997 en Nairobi

Nosotros, los ministros y jefes de delegación participantes en el 19º período de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, celebrado en Nairobi del 27 de enero al 7 de febrero de 1997,

Recordando la meta de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo², que es establecer una asociación mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de la sociedad y los pueblos,

Reiterando nuestro compromiso con la aplicación de la Declaración de Río, el Programa 21 y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo³, aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como la de otros convenios ambientales acordados en el marco del proceso de Río, Reconociendo los progresos realizados en la aplicación de los acuerdos de Río,

Gravemente preocupados, sin embargo, por el constante deterioro del medio ambiente mundial, incluidos el empeoramiento de la contaminación del medio ambiente y la degradación de los recursos naturales, como se refleja en el informe sobre Perspectivas del medio ambiente mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴,

Conscientes de los rápidos cambios que actualmente tienen lugar en el mundo y de la creciente complejidad y fragmentación de las respuestas institucionales

¹ Tal y como figura en el anexo de la decisión 19/1 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de 7 de febrero de 1997.

² Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

³ *Ibíd.*, anexo III.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Perspectivas del medio ambiente mundial (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, 1997).

a esos cambios, así como del trascendental significado del concepto de desarrollo sostenible, que tiene dimensiones económicas, sociales y ambientales, apoyado por la creación de capacidad, la transferencia de tecnología y recursos financieros para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados,

Persuadidos de que la existencia de un Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente fuerte, eficaz y revitalizado es esencial para ayudar a la comunidad internacional en sus esfuerzos por invertir las tendencias ambientalmente insostenibles,

Conscientes de que el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocado para examinar y evaluar la aplicación del Programa 21 ofrece una oportunidad única de examinar y evaluar el seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y de confirmar el papel revitalizado del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente,

Resueltos a ayudar a la Asamblea General en esta importante tarea, y orientados por los principios acordados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Declaramos:

1. Que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha sido y debe seguir siendo el principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, y que nosotros, los ministros de medio ambiente y jefes de delegación participantes en el 19º período de sesiones del Consejo de Administración, estamos resueltos a desempeñar un papel más relevante para alcanzar las metas y objetivos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;

2. Que la función del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es ser la principal autoridad ambiental mundial que establezca las actividades mundiales en el pro del medio ambiente, promueva la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúe como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial;

3. Que, con tal fin, reafirmamos que sigue siendo pertinente el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente derivado de la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, ulteriormente desarrollado en el Programa 21. Los elementos básicos del mandato específico del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente revitalizado deben ser los siguientes:

a) Analizar el estado del medio ambiente mundial y evaluar las tendencias ambientales mundiales y regionales, prestar asesoramiento normativo, facilitar pronta información sobre amenazas ambientales y catalizar y promover la cooperación y las actividades internacionales, basándose en los conocimientos científicos y técnicos más avanzados;

b) Fomentar el desarrollo del régimen jurídico ambiental internacional con miras al desarrollo sostenible, incluido el desarrollo de vínculos coherentes entre los convenios internacionales relativos al medio ambiente;

c) Promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas, controlar y fomentar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y los principios ambientales y alentar la cooperación para hacer frente a los nuevos problemas ambientales;

d) Fortalecer su función de coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, así como su función de organismo de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, basándose en sus ventajas comparativas y su competencia científica y técnica;

e) Promover el aumento de la conciencia pública y facilitar la cooperación eficaz entre todos los sectores de la sociedad y las entidades que participen en la aplicación de las actividades internacionales en pro del medio ambiente, y actuar como vínculo eficaz entre los círculos científicos y los encargados de la adopción de decisiones en los planos nacional e internacional;

f) Prestar servicios de asesoramiento y sobre elaboración de políticas generales a los gobiernos y a las instituciones pertinentes en áreas clave del desarrollo de las instituciones;

4. Que hemos decidido mejorar la estructura de gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para que pueda desempeñar su mandato específico y velar por la ejecución de las actividades mundiales en pro del medio ambiente. Al hacerlo, nos hemos guiado por las siguientes consideraciones:

a) El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente debería actuar como foro mundial para los ministros y los funcionarios gubernamentales del más alto nivel que se ocupan de los asuntos del medio ambiente en los procesos de elaboración de políticas y adopción de decisiones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;

b) La regionalización y la descentralización deberían fortalecerse aumentando el compromiso y la participación de los foros ministeriales regionales y otros foros pertinentes en el proceso del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, como complemento del papel central de coordinación de la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en Nairobi;

c) Debería aumentarse la participación de los grupos principales;

d) Debería designarse un mecanismo eficaz en función de los costos y políticamente influyente que actuara entre los períodos de sesiones del Consejo de Administración;

5. Que, para revitalizar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y que su mandato sea operativo, es preciso contar con recursos

financieros adecuados, estables y predecibles y, a este respecto, que reconocemos la relación que existe entre la calidad, la utilidad y la eficacia en función de los costos en la ejecución de los programas, la confianza en la organización y el consiguiente aumento de la capacidad competitiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para recabar fondos;

6. Que se debe encontrar el modo de garantizar la estabilidad financiera para la ejecución de las actividades mundiales en pro del medio ambiente. A este respecto, la previsibilidad y la pronta notificación de las contribuciones previstas al Fondo para el Medio Ambiente aumentaría la eficacia del proceso de planificación y programación;

7. Que reafirmamos la importancia crucial del Fondo para el Medio Ambiente como principal fuente de financiación para la aplicación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;

8. Que estamos convencidos de que la pronta aplicación de nuestras decisiones y de los principios que figuran en esta Declaración, aprobada en el 25 aniversario de la fundación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, revitalizará y fortalecerá a la organización y la situará en la vanguardia de los esfuerzos internacionales por proteger el medio ambiente del mundo para las generaciones presentes y futuras y para lograr el desarrollo sostenible;

9. Que pedimos al Presidente del Consejo de Administración que presente esta Declaración al segmento de alto nivel del quinto período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su decimonoveno período de sesiones para el examen y evaluación generales de la aplicación del Programa 21.

II. NOTA DE LA DIRECTORA EJECUTIVA AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE SOBRE LOS PREPARATIVOS PARA EL EXAMEN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA 21 EN 1997

A. Estado del medio ambiente⁵

1. Cualquier evaluación del progreso conseguido desde la CNUMAD ha de comenzar con el medio ambiente. Como se concluye en la primera Perspectiva del Medio Ambiente Mundial: desde una perspectiva mundial, el deterioro del medio ambiente ha continuado durante el último decenio, y hay importantes problemas ambientales que siguen estando profundamente incrustados en el tejido socioeconómico de naciones de todas las regiones (UNEP/GC.19/26).

2. En regiones en las que la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza son cuestiones prioritarias, como en África, Asia occidental y partes de las regiones de Asia y el Pacífico y América Latina, la preocupación fundamental acerca de la tierra es el disponer de ella, prevenir y controlar su degradación y ordenar de forma eficiente los recursos de tierra y agua. La disponibilidad limitada de tierra cultivable y su pérdida ante la expansión urbana revisten especial importancia para los pequeños Estados insulares y para la región de Asia occidental. La degradación de las tierras secas es un problema mundial acuciante, que pone en peligro a cerca de mil millones de personas de 110 países, principalmente en las regiones en desarrollo. En las regiones fuertemente industrializadas, las prioridades son la reducción de la contaminación de los suelos y la lucha contra la acidificación.

3. El decenio de 1980 fue testigo de la desaparición de cerca del 2% de la superficie boscosa y arbolada del mundo. Aunque la superficie cubierta de bosques en las regiones desarrolladas permaneció relativamente estable durante ese decenio, la cubierta forestal natural en las regiones en desarrollo se redujo en un 8%. En Europa, la contaminación atmosférica (incluida la lluvia ácida), las plagas y enfermedades y los incendios forestales fueron las causas principales de la degradación de los bosques. La diversidad biológica adquiere una importancia especial en las regiones de América Latina y el Caribe y de Asia y el Pacífico, que juntas albergan el 80% de los países fuertemente diversificados desde el punto de vista ecológico. Hasta la fecha, no se dispone de ninguna evaluación a nivel regional del estado de la diversidad biológica del mundo, y tan sólo el 13% de las especies, cuyo número se cifra en torno a los 13 millones, se han descrito científicamente. La pérdida y fragmentación de hábitats en todo el mundo, la escasez de pasillos biológicos y el declive de la diversidad biológica fuera de las zonas protegidas constituyen las amenazas más graves para la diversidad biológica.

4. Todas las regiones se ven afectadas por problemas relacionados con el agua, subterránea, superficial o de ambas categorías. Cada día mueren 25.000 personas a causa de una deficiente calidad del agua. Unos 1.700 millones de personas, más de la tercera parte de la población mundial, no disponen de un abastecimiento de agua seguro y, en ausencia de una infraestructura de saneamiento suficiente, en muchos países en desarrollo la contaminación por

⁵ Publicado originalmente en el documento UNEP/GC.19/26.

organismos patógenos constituye un grave problema. Se calcula que la cuarta parte de la población del mundo sufrirá una escasez de agua crónica a principios del próximo siglo. El aprovechamiento y la ordenación eficaces de los recursos hídricos constituyen una preocupación importante en las regiones de Asia occidental, África y Asia y el Pacífico. En Europa y América del Norte, la protección de los recursos hídricos frente a la contaminación, la acidificación y la eutrofización es uno de los aspectos prioritarios. El abastecimiento de agua a las regiones en las que se asientan las megaciudades es un problema de alcance mundial, especialmente por lo que se refiere a los recursos de agua subterránea, la intrusión salina en los abastecimientos de agua dulce y los asentamientos del terreno. Más de 1.500 millones de personas dependen del agua subterránea para su abastecimiento. La distribución equitativa del agua entre países que comparten las cuencas de ríos internacionales y los efectos de presas importantes y proyectos de desviación constituyen otras prioridades a nivel mundial. Para el año 2000, las presas artificiales regularán más del 60% del volumen total de los cursos de agua.

5. Cerca del 60% de la población mundial vive en una franja costera de 100 kilómetros de anchura y más de 3.000 millones de personas dependen de los hábitats marinos y costeros para sus alimentos, lugares de construcción, transporte, ocio y eliminación de desechos. Una tercera parte de las regiones costeras del mundo se enfrentan a un grave riesgo de degradación, especialmente como consecuencia de actividades basadas en tierra. Las costas europeas son las más afectadas, cerca del 80% se encuentran en peligro, seguidas por las de Asia y el Pacífico, de las que se encuentran en peligro el 70%. En América Latina, alrededor del 50% de los manglares sufren los efectos de las actividades relacionadas con la silvicultura y la acuicultura. Los derrames de petróleo representan amenazas especialmente graves en Asia occidental y en el Caribe, en tanto que el desarrollo de infraestructura para la industria del turismo impone fuertes tensiones en las zonas costeras naturales de todo el mundo, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Hay una gran preocupación en Asia y el Pacífico, América del Norte, Europa y Asia occidental por la explotación excesiva de las pesquerías marinas y la consecuente reducción de las poblaciones de peces con valor comercial. A nivel mundial, más del 60% de las pesquerías marinas están sometidas a una intensa explotación.

6. Los problemas de la contaminación atmosférica son múltiples y están muy extendidos. La lluvia ácida y la contaminación atmosférica transfronteriza, que antaño suponían un problema tan sólo en Europa y en algunas zonas de América del Norte, se presentan ahora con una frecuencia cada vez mayor en partes de Asia y el Pacífico y América Latina. Grandes regiones corren el riesgo de sufrir los efectos nocivos del cambio climático y la acidificación. Todas las grandes ciudades del mundo tienen problemas con la calidad del aire urbano. En Europa oriental, la calidad del aire se considera el problema ambiental más grave. A pesar de la adopción de medidas coordinadas en todo el mundo, la capa de ozono continúa deteriorándose a un ritmo más rápido del previsto, y se ha pronosticado que será en el próximo decenio cuando sea más vulnerable. El incumplimiento y el aumento del comercio ilícito de sustancias destructoras del ozono aparecen como nuevos problemas. En todas las regiones preocupa el calentamiento mundial, pero los países en desarrollo han hecho especial hincapié en la necesidad de poner en práctica mecanismos de adaptación para hacer frente a los efectos

asociados de variabilidad del clima y modificación del nivel del mar. El rápido aumento de la demanda de energía para alimentar el desarrollo económico contribuirá a agravar esos problemas, especialmente en Asia y en el Pacífico, donde se ha previsto un aumento del 100% en el uso de energía para el período 1990-2010, y en América Latina, con un aumento previsto del consumo de energía del 50-77% en el mismo período. Parece que, al menos en el futuro previsible, los combustibles fósiles continuarán siendo la fuente fundamental de energía.

7. Los efectos, especialmente en la salud y el bienestar de las personas, de las pautas actuales de producción y consumo y de la generación de derechos asociada, ocupan un lugar preeminente en la lista de prioridades tanto en América del Norte como en Europa occidental, y también son motivo de preocupación en otras regiones. Hay subregiones en las que aparecen nuevas economías, como Europa oriental, Asia sudoriental y partes de América Latina y Asia occidental, que se enfrentan a problemas asociados con la rápida industrialización. Los niveles crecientes de contaminantes plantean graves problemas de acidificación, deterioro de la calidad del aire urbano y contaminación transfronteriza, todos los cuales hacen aumentar los riesgos para la salud. La acumulación de desechos radioactivos y los efectos continuados del desastre de Chernobyl, así como los efectos de otras fugas radioactivas anteriores, siguen siendo motivo de especial preocupación en los países de Europa oriental. El rápido crecimiento de la urbanización, especialmente en las zonas costeras, y la brecha cada vez más amplia entre ricos y pobres contribuyen a agravar esos problemas. Más de la mitad de la humanidad vivirá en zonas urbanas a fin de siglo, proporción que aumentará al 60% para 2020, fecha en que más del 80% de la población de Europa, América Latina y América del Norte vivirá en zonas urbanas.

8. Las regiones polares, que representan los ecosistemas naturales más extensos que aún subsisten en la Tierra, se ven también sometidos cada vez a mayores presiones, que obedecen especialmente al transporte de contaminantes a larga distancia y su deposición. Su función esencial en la regulación del clima y la vulnerabilidad de su fauna y flora merecen especial atención.

9. Aunque es posible que la presente evaluación no suponga ninguna sorpresa, las siguientes tendencias fundamentales en el medio ambiente mundial exigen una atención más concertada y oportuna:

a) El uso que se hace de los recursos renovables, tierra, bosques, agua dulce, zonas costeras, pesquerías y aire urbano, sobrepasa su capacidad natural de regeneración y es, por tanto, insostenible;

b) Se siguen emitiendo gases de efecto invernadero en cantidades que superan el objetivo de estabilización internacionalmente acordado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;

c) Es inevitable que las zonas naturales, y la diversidad biológica que albergan, continúen disminuyendo como resultado de la expansión de las superficies dedicadas a la agricultura y a los asentamientos humanos;

d) El uso y la difusión cada vez más intensos y extendidos de los productos químicos suponen un grave riesgo para la salud, provocan contaminación en el medio ambiente y generan problemas para su eliminación;

e) El mantenimiento de la fuerte dependencia de los hidrocarburos que muestra el sector de la energía para impulsar el desarrollo económico es insostenible;

f) La rápida urbanización sin una planificación previa, especialmente en las zonas costeras, impone fuertes tensiones en los ecosistemas adyacentes; y

g) Es necesario obtener un mejor conocimiento científico de las relaciones causales entre las fuerzas impulsoras de carácter socioeconómico y sus efectos en el medio ambiente; en particular, existe una acuciante necesidad de llevar a cabo análisis científicos y sus ulteriores recomendaciones de política para hacer frente a las complejas interacciones entre los ciclos biológicos mundiales, los efectos a largo plazo de los productos químicos y el cambio climático.

Una respuesta eficaz a estas tendencias en la esfera de las políticas requerirá una combinación de instrumentos que contemplen el tejido social de la vida, garanticen el establecimiento de arreglos institucionales eficaces, impulsen la economía y protejan el medio ambiente.

B. Aplicación del Programa 21⁶

10. Desde la CNUMAD, el PNUMA ha continuado fomentando la ordenación racional del medio ambiente y el desarrollo sostenible mediante la facilitación de información, orientación y asistencia en las esferas de la evaluación ambiental, la política y la gestión, y mediante la creación de consenso en torno a la política y las medidas ambientales a nivel internacional. El Consejo de Administración del PNUMA, tras cuidadosas deliberaciones, consolidó y determinó las prioridades del programa para el medio ambiente a fin de permitir al PNUMA satisfacer las necesidades de los países y las instituciones al aplicar el Programa 21. El PNUMA adoptó medidas para que el contenido, las prioridades y la forma de ejecutar el programa para el medio ambiente estuvieran en consonancia con los Principios de Río.

11. A través de un proceso de reflexión, consulta y debate, el PNUMA definió sus objetivos, estableció de nuevo las prioridades y el contenido de su programa y revisó las modalidades de su labor haciendo especial hincapié en la reciprocidad, la asociación, la descentralización y las relaciones con nuevos grupos de interesados, al tiempo que fortalecía las que tenía con los antiguos. El programa integrado se reorientó en torno a cuatro problemas ambientales: ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales; producción y consumo sostenibles; un mejor medio ambiente para la salud y el bienestar humanos; y globalización y medio ambiente. El PNUMA no sólo tuvo que velar por que su trabajo fuese científica y técnicamente sólido, sino que también hubo de

⁶ Publicado originalmente en el documento UNEP/GC.19/INF.17.

desarrollarlo y ejecutarlo de forma que facilitase la adopción de medidas en favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible por parte de sus asociados.

12. Como resultado, cabe destacar las siguientes características de la aplicación del Programa 21 por el PNUMA: el fortalecimiento y ampliación de las asociaciones con instituciones internacionales e intergubernamentales y la comunidad que se ocupa del desarrollo; una ampliación de los grupos interesados, entre los que se incluyen ahora el comercio, la industria, las mujeres, la juventud y los parlamentarios, además de las organizaciones no gubernamentales; un enfoque más descentralizado y participativo del desarrollo y la ejecución del programa, en el que las oficinas regionales del PNUMA desempeñan una función más importante; mayor integración en el diseño y ejecución de programas como los de agua dulce; recursos marinos y zonas costeras; tierras, bosques y diversidad biológica; información ambiental, evaluación y productos químicos peligrosos; un esfuerzo consciente por relacionar el diseño y los aspectos políticos de los programas con el fomento del desarrollo sostenible, incluidos sus aspectos económicos, sociales y humanos, tales como la pobreza, la mujer, la población, la equidad y la participación en la cooperación económica internacional, un especial interés en la respuesta a las necesidades de países e instituciones, la consecución y supervisión de resultados y la rendición de cuentas (UNEP/GC.19/INF.17).

13. La elaboración y el establecimiento de redes de información y bases de datos en varias esferas de la problemática ambiental han ayudado al PNUMA a responder de una forma más eficaz a las necesidades de los países e instituciones y a fomentar las experiencias satisfactorias de otros. El PNUMA llevará sus actividades en esta esfera aún más lejos, aprovechando las posibilidades que ofrece la moderna tecnología de la información y el fortalecimiento de su propia presencia regional. La labor tradicional de evaluación y supervisión del medio ambiente que realiza el PNUMA se está integrando también de una forma más estrecha con el análisis de las tendencias, efectos y fuerzas impulsoras y, en consecuencia, se está orientando más hacia la adopción de medidas y está alcanzando mayor interés para las políticas. El PNUMA continuará tendiendo puentes y fomentando el diálogo entre la ciencia y la política. El PNUMA tiene que mantener e intensificar sus actividades de establecimiento de redes con las comunidades científica y tecnológica para mantenerse al tanto de su trabajo y ayudar a orientar la dirección de la investigación, de forma que contribuya eficazmente a resolver los problemas prioritarios.

14. En lo que se refiere a la creación de capacidad, el PNUMA ha dado prioridad a las directrices técnicas y de política en el campo de la información, la evaluación, el desarrollo de bases de datos, la legislación y las instituciones ambientales. Es esencial que se preste más atención a la creación de capacidad para el desarrollo de políticas que ayuden a los países a integrar los aspectos ambientales y de desarrollo en el proceso de adopción de decisiones.

15. La función del PNUMA como creador de consenso entre los gobiernos en torno a las políticas y medidas ambientales se irá haciendo más importante al irse intensificando la competencia por el uso y el acceso a los recursos naturales, y según los efectos ambientales transfronterizos afecten de forma significativa a

la calidad de vida. Sin embargo, el fomento del cumplimiento y la vigilancia de los acuerdos ambientales internacionales a nivel de todo el sistema revestirá la misma importancia. Las conexiones entre los objetivos ambientales de nivel mundial y regional y las necesidades de desarrollo a nivel nacional y local deben tenerse en cuenta de forma sistemática en los proyectos y programas encaminados a poner en práctica esos acuerdos.

16. En el curso del cumplimiento de sus responsabilidades derivadas del Programa 21, el PNUMA ha aprendido algunas lecciones prácticas, entre las que cabe citar las siguientes:

a) Es necesario hacer aún más hincapié en la identificación y el análisis del desarrollo de políticas, programas y prácticas para integrar el medio ambiente y el desarrollo en el proceso de adopción de medidas a nivel nacional y poner ese conocimiento a disposición de otros países e instituciones;

b) Debe volver a examinarse la contribución del PNUMA para asegurarse de que se añade un valor sustantivo y que se aprovecha la posible función de los asociados, incluidos el sector privado y las organizaciones no gubernamentales;

c) Debe hacerse hincapié en enfoques preventivos y de anticipación, con especial atención a las posibilidades de "acertar siempre", mejorar la eficiencia económica y fomentar el desarrollo social y una mejor ordenación ambiental;

d) Deben seguirse ampliando y fortaleciendo las relaciones con sectores interesados, incluida la sociedad civil en general y el sector de los servicios financieros en particular;

e) En el proceso de elaboración de acuerdos intergubernamentales debe garantizarse la disponibilidad de medios institucionales y financieros para su aplicación;

f) Deben establecerse metas relacionadas con responsabilidades concretas derivadas del Programa 21 y vigilarse periódicamente los avances hacia esas metas;

g) Debe seguirse un enfoque integrado, holístico, del desarrollo del programa. No es necesario desarrollar y ejecutar las actividades del programa en todas las esferas en todo momento: en algunas esferas es suficiente con llevar a cabo una función de examen y distribución de información; en otras, vigilar el progreso; y en otras aún proponer opciones de política e impulsar la adopción de medidas. Es necesario que la asignación de recursos sea más sensible a esas diferencias a fin de prestar a los países el servicio más eficaz posible con los recursos disponibles;

h) Es necesario hacer un especial hincapié en una defensa del medio ambiente concentrada en temas concretos, orientada hacia la adopción de medidas y relacionada con las políticas, más que en una sensibilización de carácter general; e

i) Es necesario prestar atención a los temas relacionados con la prevención y resolución de conflictos sobre el uso y el acceso a los recursos naturales y los efectos ambientales transfronterizos.

III. PERSPECTIVAS DEL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL-1: SINOPSIS⁷

17. Este primer informe de la serie bienal Perspectivas del medio ambiente mundial se inició para satisfacer los requisitos de elaboración de informes sobre el medio ambiente del Programa 21 y de conformidad con la decisión del Consejo de Administración del PNUMA de mayo de 1995 en la que se pedía que se elaborara, a tiempo para el Consejo de Administración del PNUMA de enero de 1997, un informe nuevo y completo sobre el estado del medio ambiente en el mundo. En la decisión se reconocía la necesidad de promover el consenso sobre varias cuestiones ambientales esenciales y sobre la aplicación de las recomendaciones del Programa 21. El informe es una instantánea de un proceso de evaluación ambiental que es continuo y de alcance mundial.

18. Para elaborar Perspectivas del medio ambiente mundial-1 se utilizó un proceso regional y participativo. Se solicitaron aportaciones a 20 centros colaboradores regionales, organizaciones de las Naciones Unidas y expertos independientes. Los proyectos de capítulos se mejoraron gracias a las observaciones y recomendaciones de los participantes en consultas regionales, que aportaron asimismo valiosas sugerencias sobre la forma de mejorar y orientar en el futuro la serie Perspectivas del medio ambiente mundial. En los informes ulteriores, las aportaciones regionales se verán fortalecidas por un mayor desarrollo de la red mundial de centros colaboradores.

A. Panorama mundial

19. El informe Perspectivas del medio ambiente mundial-1 pone de manifiesto que en el último decenio se han conseguido progresos considerables en cuanto a hacer frente a los retos ambientales tanto en las regiones en desarrollo como en las regiones industriales. A nivel de todo el mundo, los progresos más importantes se han conseguido en el ámbito de las novedades institucionales, la cooperación internacional, la participación del público y la aparición de acciones del sector privado. Se han elaborado y aplicado marcos jurídicos, instrumentos económicos, metodologías de evaluación del impacto ambiental, tecnologías ambientalmente racionales y procesos productivos más limpios. Como resultado, varios países han comunicado notables progresos en la tarea de frenar la contaminación ambiental y desacelerar la tasa de degradación de los recursos, así como en la de reducir la intensidad de uso de los recursos. En varios países en desarrollo, la tasa de degradación ambiental ha sido más lenta que la que tenían los países industriales cuando se encontraban en una fase de desarrollo económico parecida.

20. No obstante, desde una perspectiva mundial, el medio ambiente ha seguido degradándose durante el último decenio, y en el tejido social y económico de

⁷ Publicado originalmente en el documento UNEP/GC.19/26.

naciones de todas las regiones siguen estando profundamente incrustados serios problemas ambientales. El progreso hacia un futuro mundial sostenible es demasiado lento, y falta el sentimiento de urgencia que sería necesario. En los niveles internacional y nacional, no hay fondos ni voluntad política suficientes para detener el avance de la degradación del medio ambiente mundial y hacer frente a los problemas ambientales más apremiantes - aun cuando se dispone de la tecnología y los conocimientos necesarios para hacerlo. Todavía no se reconoce de manera suficiente que las cuestiones ambientales son necesariamente de largo plazo y acumulativas, con graves repercusiones a nivel mundial y de seguridad. La conciliación del medio ambiente con los sistemas comerciales de una manera justa y equitativa sigue siendo un reto muy importante. La persistencia de la preocupación por los problemas locales y nacionales inmediatos y una falta general de interés sostenido por las cuestiones ambientales mundiales y de largo plazo siguen siendo obstáculos importantes para la consecución de progresos a nivel internacional en la esfera del medio ambiente. Las estructuras de gobierno mundial y la solidaridad ambiental mundial siguen siendo demasiado débiles para hacer de los progresos una realidad a escala de todo el mundo. Como consecuencia de todo ello, está aumentando la distancia entre lo que se ha conseguido hasta ahora y lo que se necesita conseguir desde un punto de vista realista.

21. En el futuro, la persistencia de la degradación de los recursos naturales, las deficiencias de las respuestas ambientales y las limitaciones de los recursos renovables pueden conducir cada vez más a la inseguridad alimentaria y a situaciones de conflicto. Los cambios en los ciclos biogeoquímicos mundiales y las complejas interacciones entre problemas ambientales como el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y la acidificación pueden tener efectos que pondrán a las comunidades locales y regionales y a la comunidad mundial ante situaciones para las que están muy poco preparadas. Se están descubriendo riesgos para la salud humana que antes no se conocían y que se derivan de los efectos acumulativos y persistentes de toda una serie de productos químicos, en particular de los contaminantes orgánicos persistentes (COP). Los efectos de la variabilidad y el cambio del clima están ya elevando la incidencia de problemas de salud pública conocidos y provocando la aparición de otros nuevos, entre ellos una mayor extensión de las enfermedades transmitidas por vectores y una mayor incidencia de las enfermedades y la mortalidad relacionadas con el calor. En Perspectivas del medio ambiente mundial-1 se sostiene que es necesario que el mundo empiece a introducir importantes cambios estructurales y a aplicar con energía políticas ambientales y políticas sociales y económicas conexas.

B. Situaciones y tendencias regionales

22. Perspectivas del medio ambiente mundial-1 confirma que existen tanto llamativas similitudes como marcadas diferencias entre las regiones en cuanto a los problemas ambientales que más preocupan en la actualidad. Aunque se suele hacer responsables de gran parte de la degradación de los recursos mundiales a la pobreza y al crecimiento de la población mundial, hay otros factores - como la riqueza, el uso ineficiente de los recursos (incluidos los de otros), la

generación de residuos, la contaminación industrial y pautas de consumo de despilfarro - que también nos están conduciendo hacia un precipicio ambiental.

23. En el informe se hace hincapié al principio en las cuestiones relacionadas con la mitigación de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo, a saber, la gestión de los recursos naturales para controlar la degradación de la tierra, conseguir un abastecimiento de agua suficiente y proteger los bosques contra la explotación excesiva y las zonas costeras contra la degradación irreversible. A continuación se examinan los problemas relacionados con el aumento de la industrialización. Entre esos problemas figuran la falta de control en la urbanización y el desarrollo de infraestructuras, la expansión de la energía y los transportes, el aumento del empleo de productos químicos y la producción de residuos. Las sociedades más opulentas se centran en la salud y el bienestar individuales y globales, la intensidad del uso de los recursos, la fuerte dependencia de los productos químicos y la repercusión del cambio climático y la destrucción de la capa de ozono, al mismo tiempo que se mantienen alerta a las necesidades de protección a largo plazo de los recursos naturales.

C. Respuestas de política regional

24. El examen de las respuestas de política a los problemas ambientales en diferentes regiones indica que es característico que se centren primero en los aspectos institucionales y constitucionales, y después en la aplicación e imposición de leyes y normas ambientales sectoriales que muchas veces carecen de cohesión. Las acciones ulteriores se centran en la elaboración de planes estratégicos e integrados amplios para la protección del medio ambiente, como los planes nacionales de acción ambiental, y en una multitud de medidas concertadas de "orden y control". Después se presta atención a la introducción de incentivos basados en el mercado, la creación de entornos que propicien las acciones voluntarias, flexibles e innovadoras y el fomento de una mayor participación y compromiso por parte de todos los sectores de la sociedad.

25. El avance por esa sucesión de respuestas de política suele verse limitado en las regiones en desarrollo por unas instituciones débiles, la falta de recursos humanos y financieros suficientes, la ineficacia de la legislación y la falta de capacidades para vigilar y obligar al cumplimiento. En otros casos, las instituciones y normas ambientales se introducen a instancias de fuerzas externas, como convenios y estrategias internacionales, requisitos impuestos por donantes y programas de ajuste estructural, y hasta pasado un tiempo los países no las consideran como algo propio.

26. En las regiones más desarrolladas del mundo, la experiencia en materia de gestión y conservación del medio ambiente es amplia y data de hace más tiempo. En la actualidad, los países están utilizando cada vez más una combinación de políticas de "orden y control" con incentivos basados en el mercado para conseguir unos sistemas productivos más limpios y más eficientes desde el punto de vista de los recursos y para modificar las actitudes de los consumidores. Aún no se han aprovechado plenamente en ningún sitio todas las posibilidades que ofrecen unos enfoques más integrados que se basan en procesos de producción más limpios y en el seguimiento "de principio a fin".

27. Aunque en los informes regionales se reconocen reiteradamente tanto el círculo vicioso de la pobreza y sus vinculaciones intrínsecas con el medio ambiente como la urgente necesidad de aliviar la pobreza, hay poco en ellos que demuestre que desde Río se hayan adoptado medidas eficaces y concertadas para asegurar que las políticas ambientales beneficien a los miembros más pobres de la sociedad. Sigue habiendo un vacío a nivel nacional respecto de la vinculación de la protección ambiental con las inversiones sociales, como educación, mejor atención de salud y generación de empleo para los pobres, en especial para las mujeres.

28. En todas las regiones se reconoce cada vez más que la habilitación de las comunidades y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales de orientación ambiental en la sociedad civil son potentes instrumentos para promover el desarrollo sostenible. Otra señal alentadora es la tendencia a fortalecer la cooperación regional y subregional en todo el mundo. Esa cooperación podría ser perfectamente uno de los instrumentos más potentes para hacer avanzar a las instituciones nacionales y mundiales por el camino del desarrollo sostenible.

D. Mirando al futuro

29. El informe Perspectivas del medio ambiente mundial concluye con una exploración, basada en análisis de modelos, de lo que podríamos esperar en el futuro respecto de una serie de cuestiones ambientales si no se ponen en marcha importantes reformas de política. Los resultados que figuran en este último capítulo confirman las tendencias que revelan los capítulos regionales. Ponen de relieve el carácter integrado del medio ambiente y subrayan la necesidad de un análisis más sistemático de las vinculaciones que existen entre el medio ambiente y los sectores social, económico, institucional y cultural y entre los diferentes aspectos del medio ambiente, como la diversidad biológica, el clima, la tierra y el agua.

E. El camino hacia adelante

30. En todo el mundo se están produciendo cambios rápidos y profundos en muchos sistemas sociales, institucionales y económicos. Se observa que persiste el empobrecimiento de grandes partes de la población mundial, que aumentan las disparidades tanto dentro de las naciones como entre ellas y que el proceso de mundialización está avanzando con rapidez - en particular gracias a las innovaciones en la tecnología de la información, el transporte y los sistemas comerciales. En muchos países se tiende a descentralizar, de las autoridades nacionales a las subnacionales, las responsabilidades sobre el medio ambiente, a aumentar el papel de las empresas transnacionales en la administración y la elaboración de políticas ambientales y a pasar a unas políticas y prácticas de gestión ambientales integradas. La mayor voluntad de los gobiernos de cooperar sobre una base mundial se pone de manifiesto en el gran número de cumbres mundiales que se han celebrado en el último decenio. El problema está, sin embargo, en cómo se traduce esa voluntad a acciones concretas y eficaces. Cada vez se reconoce más, y es mayor la insistencia popular al respecto, que la

riqueza de las naciones y el bienestar de los individuos residen no sólo en el capital económico, sino también en el capital social y natural.

31. En ese escenario de cambio, hay una serie de tendencias fundamentales del medio ambiente mundial que se ponen de manifiesto en el informe Perspectivas del medio ambiente mundial-1:

a) El uso de recursos renovables - tierra, bosques, agua dulce, zonas costeras, pesquerías y atmósfera urbana - está más allá de su capacidad de regeneración natural y es por consiguiente insostenible;

b) Se siguen emitiendo gases de efecto invernadero a unos niveles superiores a los objetivos de estabilización acordados internacionalmente en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;

c) Las zonas naturales y la diversidad biológica que contienen se van a reducir como resultado de la expansión de la superficie cultivada y de los asentamientos humanos;

d) La utilización y difusión crecientes y generalizadas de productos químicos para alimentar el desarrollo económico están provocando importantes riesgos para la salud, contaminación ambiental y problemas de eliminación;

e) La evolución mundial del sector de la energía es insostenible;

f) La urbanización rápida y no planificada, en particular en las zonas costeras, está ejerciendo mucha presión sobre los ecosistemas adyacentes;

g) Las interacciones entre los ciclos biogeoquímicos mundiales, complejas y con frecuencia poco comprendidas, están conduciendo a una acidificación generalizada, variabilidad del clima, cambios en los ciclos hidrológicos y pérdida de diversidad biológica, biomasa y productividad biológica.

32. Hay asimismo tendencias sociales muy extendidas, intrínsecamente vinculadas al medio ambiente, que tienen efectos de retroalimentación negativos sobre las tendencias ambientales, en especial:

a) El aumento de la desigualdad, tanto entre las naciones como en el seno de ellas, en un mundo que es en general más sano y más rico;

b) La persistencia, al menos en el futuro próximo, del hambre y la pobreza pese al hecho de que, al nivel mundial, se dispone de alimentos suficientes; y

c) El aumento de los riesgos para la salud humana como resultado de la persistencia de la degradación de los recursos y la contaminación química.

33. Del informe Perspectivas del medio ambiente mundial-1 se deducen cuatro esferas prioritarias clave en las que la comunidad internacional ha de adoptar medidas inmediatas, intensificadas y concertadas para que el mundo pueda invertir las tendencias ambientales negativas que se destacan en el informe.

Será necesario realizar análisis económicos de costo-beneficio de manera conjunta con la acción internacional concertada en las esferas siguientes:

a) Eficiencia energética y recursos de energía renovables

34. Las pautas actuales de uso de la energía deben modificarse radicalmente debido a sus efectos destructivos sobre la tierra y los recursos naturales, el clima, la calidad del aire, los asentamientos rurales y urbanos y la salud y el bienestar humanos. La necesidad de unos niveles de energía cada vez más altos que alimenten el desarrollo económico en todas las regiones del mundo y la ausencia de avances notables a escala mundial en el desarrollo y aplicación de otras fuentes de energía distintas y de una mayor eficiencia energética agravarán inevitablemente la degradación del medio ambiente. Es preciso seguir trabajando vigorosamente en otras fuentes de energía distintas y mejorar su aplicación. La eficiencia energética aún debe mejorarse considerablemente, y es necesario reducir las emisiones. Debe considerarse la posibilidad de declarar un decenio de la energía, o incluso varios, hasta que llegue el momento en que la energía sea sostenible.

b) Tecnologías apropiadas y ambientalmente racionales en todo el mundo

35. En todos los sectores económicos se precisan mejoras tecnológicas adecuadas, que tengan como resultado un uso más eficaz de los recursos naturales, menos residuos y menos subproductos contaminantes. La disponibilidad auténticamente general y la aplicación a escala mundial de la mejor tecnología y los mejores procesos de producción disponibles y apropiados, incluidas las mejores prácticas tradicionales, deben conseguirse mediante el intercambio y la difusión de conocimientos especializados, aptitudes y tecnología y por conducto de mecanismos de financiación adecuados. Pese a años de deliberación, los países aún no han llegado a un acuerdo sobre cómo alcanzar un consenso acerca de los mecanismos internacionales que defiendan los intereses vitales tanto de los creadores de tecnologías como de los países que necesitan acceder a ellas, ni tampoco acerca de los mecanismos internacionales de financiación.

c) Medidas mundiales sobre los recursos de agua dulce

36. El agua será en varias regiones el principal obstáculo al progreso en el desarrollo. Es preciso incrementar los esfuerzos para resolver los problemas relacionados con las fuentes terrestres de contaminación, las escorrentías de fuentes no puntuales procedentes de zonas agrícolas y urbanas, la protección de las reservas de aguas subterráneas, la determinación del precio del agua, la repercusión de los proyectos de desarrollo sobre los ecosistemas y la competencia en la demanda de agua entre diferentes sectores sociales, entre comunidades rurales y urbanas y entre países ribereños. Es necesario a nivel mundial un programa sobre el agua mucho más enérgico, más integrado y amplio, que incluya medidas para hacer frente a los problemas de los recursos de agua dulce que guardan relación con los alimentos y con la salud.

d) Datos de referencia y evaluaciones integradas

37. Se necesitan evaluaciones continuas que orienten la adopción de decisiones racional y eficaz respecto de la formulación, aplicación y evaluación de políticas ambientales a los niveles local, nacional, regional y mundial. Para mejorar la capacidad mundial de mantener el medio ambiente bajo un examen continuo, se necesitan medidas urgentes en varios frentes:

- i) Invertir en nuevos y mejores sistemas nacionales de recopilación y armonización de datos, y en la adquisición de conjuntos de datos mundiales;
- ii) Comprender mejor las vinculaciones que existen entre las diferentes cuestiones ambientales, así como las interacciones entre el medio ambiente y el desarrollo;
- iii) Mejorar las capacidades de evaluación y previsión integradas, y el análisis del impacto ambiental de otras opciones de política distintas;
- iv) Trasladar mejor los resultados científicos a un formato que puedan utilizar fácilmente los encargados de formular las políticas y el público general; y
- v) Elaborar métodos eficaces desde el punto de vista del costo, significativos y útiles para hacer un seguimiento de las tendencias ambientales y los efectos de las políticas a los niveles local, nacional, regional y mundial.

38. Para conseguir progresos en una de esas esferas de acción clave o en todas ellas se precisará un cambio en los corazones y las mentes de todos, junto con una transición mundial hacia la equidad y la eficiencia en materia de recursos. Deberán ponerse a disposición los recursos financieros necesarios tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Las estimaciones han indicado que si se pudiera dedicar el 2-3% del producto interno bruto (PIB) a la educación ambiental y la protección y restauración del medio ambiente, podría darse un gran paso adelante hacia el objetivo de detener el avance de las principales tendencias ambientales negativas. El requisito previo para poner en marcha medidas encaminadas a invertir la degradación del medio ambiente mundial es cumplir con las promesas que se hicieron en Río de elevar la asistencia para el desarrollo al equivalente del 0,7% del PIB de los países industriales y facilitar más financiación adicional.
