



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de febrero de 2008
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Séptimo período de sesiones

Nueva York, 14 a 18 de abril de 2008

Tema 6 del programa provisional*

Perspectiva de la administración pública sobre la aplicación de los objetivos y compromisos convenidos internacionalmente con respecto al desarrollo sostenible

Perspectiva de la administración pública sobre la aplicación de los objetivos y compromisos convenidos internacionalmente con respecto al desarrollo sostenible

Nota de la Secretaría

Resumen

La presente nota de la Secretaría sirve como documento de antecedentes para los debates y las recomendaciones del Comité de Expertos en Administración Pública relativos a la perspectiva de la administración pública sobre la aplicación de los objetivos y compromisos convenidos internacionalmente con respecto al desarrollo sostenible. El examen ministerial anual de 2008 de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social estudiará los progresos realizados por los Estados Miembros en esta esfera.

Este documento se divide en seis secciones. En la introducción se pone de relieve la importancia que revisten actualmente el desarrollo sostenible y el cambio climático. En la segunda sección se destacan los problemas de gobernanza y administración pública que enfrentan los países al tratar de convertir el consenso mundial sobre desarrollo social y adaptar el cambio climático a nivel nacional. En la tercera sección se examina de qué formas las instituciones, las alianzas, las estructuras y los procesos, nuevos y reformados, pueden responder mejor a estos desafíos. En la cuarta sección se definen las necesidades de fomento de la capacidad

* E/C.16/2008/1.



de los gobiernos para crear un entorno propicio para el desarrollo sostenible y adaptarse al cambio climático. En la quinta sección, en respuesta a los intereses expresados por los Estados Miembros con respecto a la aplicación, se presentan casos de estudio y ejemplos de prácticas que se han utilizado con éxito en algunos países. Por último, el documento presenta recomendaciones de política para su examen, aprobación y seguimiento por parte de los Estados Miembros del Consejo Económico y Social y la Secretaría de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	4
II. Los objetivos de desarrollo del Milenio y el entorno de gobernanza necesario para la aplicación del objetivo 7.....	5–14	5
A. Cambio climático, incluidas las cuestiones relacionadas con el agua y la desertificación.....	7–9	5
B. El vínculo entre la pobreza y el medio ambiente	10–11	6
C. Pobreza urbana y habitantes de barrios marginales	12	7
D. África Subsahariana	13	7
E. Pequeños Estados insulares en desarrollo.....	14	7
III. Desarrollo sostenible y cambio climático: cuestiones clave de gobernanza e integración en la administración pública.....	15–28	8
A. Incorporación de la cuestión del medio ambiente a los procesos nacionales de planificación y ejecución	20–25	9
B. Incorporación de la adaptación al cambio climático en los planes nacionales de desarrollo.....	26	11
C. Fomento de mecanismos de coordinación.....	27–28	11
IV. Capacidad de creación de un entorno propicio para el desarrollo sostenible	29–30	11
V. Estudios de casos: prácticas en algunos países.....	31–36	12
A. Sudáfrica: incorporación de la cuestión de la sostenibilidad ambiental al proceso integrado de planificación del desarrollo	31–34	12
B. Alemania: incorporación de la adaptación al cambio climático a la planificación nacional.....	35	13
C. Pequeños Estados insulares en desarrollo: incorporación de la adaptación al cambio climático.....	36	13
VI. Recomendaciones	37–41	14
A. Para los Estados Miembros	37–39	14
B. Para el Consejo Económico y Social.....	40	15
C. Para la Secretaría de las Naciones Unidas	41	15

I. Introducción

1. La tarea de examinar los problemas de gobernanza y administración pública que afrontan los países para traducir el consenso mundial sobre desarrollo sostenible y cambio climático en programas de desarrollo nacional es compleja porque las necesidades y los problemas en materia de desarrollo sostenible y cambio climático son diferentes en los distintos países y regiones, y dependen de diferentes parámetros de gobernanza social, política y económica. Pese a estas complicaciones, la presente nota trata de presentar una idea general de las medidas y prácticas adoptadas o previstas a fin de integrar las cuestiones de desarrollo sostenible en la administración pública, y hace particular hincapié en el cambio climático y su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible prestando especial atención a la incorporación de los principios de desarrollo sostenible en la elaboración de políticas y analizando las necesidades de los países con respecto a la asignación de recursos en los ámbitos económico, social y ambiental.

2. El mantenimiento del entorno físico es esencial no sólo para el bienestar del ser humano sino también para el progreso económico y social. El desarrollo sostenible, definido como las pautas y los caminos de desarrollo que garantizan la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, se vincula evidentemente con la equidad intergeneracional. A este respecto, de conformidad con uno de los principios clave (el principio 4) de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra), la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no debe tratarse como un componente separado. Según otro principio clave de la Declaración de Río, el desarrollo sostenible requiere, por una parte, la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo y, por otra, la adopción en los países desarrollados de estilos de vida menos nocivos para el medio ambiente. Por consiguiente, el desarrollo sostenible es un concepto amplio que integra dimensiones sociales, económicas y ambientales en el contexto general de desarrollo.

3. Fue en el marco de este entendimiento que se organizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La Conferencia, celebrada en Bali (Indonesia) del 3 al 14 de diciembre de 2007, culminó en: a) el inicio satisfactorio de negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre el cambio climático a nivel mundial; b) un consenso con respecto al programa de las negociaciones; y c) un acuerdo con respecto a finalizar esas negociaciones para 2009. De este modo, la Hoja de Ruta de Bali prevé que los gobiernos de todo el mundo inicien a abordar inmediatamente los problemas ambientales clave como, por ejemplo, la adaptación al cambio climático, la difusión de tecnologías no contaminantes y la lucha contra la deforestación.

4. Junto con las decisiones adoptadas en la Cumbre para la Tierra y la Conferencia sobre el Cambio Climático de Bali, los objetivos de desarrollo del

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

Milenio también son fundamentales para el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Los objetivos de desarrollo del Milenio constituyen un pacto mundial para el desarrollo social sostenible y la reducción de la pobreza. Al contrario de los programas de desarrollo anteriores, los objetivos de desarrollo del Milenio establecen además metas cuantificables con plazos delimitados para alcanzar objetivos de desarrollo concretos. El objetivo 7 consiste en “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”.

II. Los objetivos de desarrollo del Milenio y el entorno de gobernanza necesario para la aplicación del objetivo 7

5. El objetivo 7 se divide en cuatro metas. La primera de ellas (“Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente”), exige medidas coordinadas por parte de todos los agentes de gobernanza, incluidos el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el mercado en todos los niveles. La segunda meta es “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”. La satisfacción de esas necesidades relacionadas con el agua tendría grandes beneficios secundarios para el desarrollo humano por lo que debería considerarse un objetivo de todas las estrategias de desarrollo nacionales. La tercera meta (“Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales”) reconoce y presta especial atención a los crecientes problemas de urbanización y pobreza urbana en el marco de la relación con la sostenibilidad del medio ambiente.

6. Uno de los principales desafíos a la aplicación del objetivo de desarrollo del Milenio 7 es la creación de una gobernanza que promueva, apoye y sostenga el desarrollo de manera holística, es decir, un sistema de gobernanza que, simultáneamente, promueva el crecimiento económico, reduzca la pobreza, apoye la equidad social y defienda la sostenibilidad del medio ambiente. Estos objetivos de desarrollo múltiples que, en muchos casos, compiten entre sí a corto plazo, requieren mecanismos de gobernanza que incorporen los requisitos de cada uno de ellos, estratégica y holísticamente. Es particularmente importante que se incorporen las cuestiones ambientales, como las relacionadas con el agua y la desertificación y la reducción de la pobreza, tanto rural como urbana, con especial atención a los casos sui géneris del África Subsahariana, las zonas costeras y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

A. Cambio climático, incluidas las cuestiones relacionadas con el agua y la desertificación

7. El cambio climático puede disminuir el ritmo del avance hacia el logro del desarrollo sostenible, ya sea directamente, mediante una mayor exposición a sus efectos negativos, o indirectamente, con la erosión de la capacidad de adaptación. Paralelamente, el desarrollo sostenible puede reducir la vulnerabilidad al cambio climático mejorando la capacidad de adaptación y aumentando la resistencia. A los efectos del desarrollo sostenible, las dos respuestas al cambio climático más urgentes que requieren atención inmediata son: a) la adopción de instrumentos,

políticas y técnicas que detengan o mitiguen las consecuencias negativas presentes y futuras del cambio climático, y b) los preparativos para lograr una mejor adaptación a los efectos irreversibles del cambio climático que ya se han producido o se van a producir. Los gobiernos deben tener plena conciencia de estos problemas y deben modificar sus mecanismos de gobernanza, reasignar sus recursos y reexaminar sus marcos macroeconómicos hacia enfoques de incorporación para afrontar estos dos problemas inmediatos.

8. La desertificación es un grave problema ambiental que se agrava a un ritmo alarmante. La degradación de la tierra afecta a más de 1.000 millones de personas y al 40% de la superficie de la tierra. En los casos más graves, la tierra se vuelve estéril e inaprovechable, lo que provoca hambrunas y sequías. Cada año 12 millones de hectáreas de tierra son destruidas por la desertificación y la tasa de pérdida está aumentando. La desertificación provoca episodios de hambre y sequía en países ya empobrecidos que no están en condiciones de aguantar grandes pérdidas agrícolas. Los países más pobres del mundo, donde la población depende en medida mucho mayor de la tierra para sobrevivir, son los que sufren más. La pobreza, la intensa competencia por los recursos y la inestabilidad política de los países en desarrollo agravan el problema. La desertificación y la degradación de la tierra pueden tratarse, entre otras cosas, con intervenciones para mitigar los efectos de las sequías y las inundaciones, y con medidas como un mejor uso de la información y las previsiones climáticas y meteorológicas, el empleo de sistemas de alerta temprana, la gestión de la tierra y los recursos naturales, mejores prácticas agrícolas y una mejor conservación del ecosistema.

9. El cambio climático no tiene consecuencias sólo para la tierra sino también para el agua. La utilización excesiva de las corrientes hídricas pueden desencadenar una crisis ambiental puesto que puede provocar un deterioro drástico de la calidad del agua y la salud humana, la desertificación en capas y la salinidad de los suelos, así como una disminución de la variedad biológica y paisajística. La disminución del suministro de agua hace que los pobres tiendan a emigrar a las zonas montañosas, lo que produce la deforestación, erosión del suelo y degradación de las montañas. Con frecuencia, la falta de acuerdos transfronterizos y mecanismos de gestión apropiados para compartir los recursos hídricos se traducen en un aumento de la vulnerabilidad de los sistemas ecológicos y socioeconómicos.

B. El vínculo entre la pobreza y el medio ambiente

10. Los pobres dependen del medio ambiente de muchas maneras. En muchas partes del mundo en desarrollo, la salud y la productividad de los pobres dependen de la calidad del medio ambiente. Los recursos naturales también constituyen una fuente de ingresos no monetarios para los pobres. La supervivencia de los pobres que viven en zonas rurales suelen depender de los bosques no protegidos, la pesca y otros recursos naturales. Los pobres que viven en zonas urbanas no tienen acceso a agua potable, aire fresco o sistemas de saneamiento apropiados y, en muchos casos, están expuestos a desechos sólidos y peligrosos, lo que provoca enfermedades y agrava la pobreza.

11. Hasta hace poco, los problemas de la pobreza y la protección del medio ambiente se trataban como dos temas separados. Hoy día, los vínculos directos y diversos entre la pobreza y el medio ambiente se reconocen mejor. En la Cumbre

Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995, por ejemplo, los líderes mundiales reconocieron que existen vínculos sólidos, que se refuerzan mutuamente, entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Por otra parte, en el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21², aprobado el 28 de junio de 1997 por la Asamblea General en su decimonoveno período extraordinario de sesiones, se decidió que la erradicación de la pobreza debía constituir un objetivo primordial del desarrollo sostenible.

C. Pobreza urbana y habitantes de barrios marginales

12. La mayoría de los pobres de las ciudades viven en barrios marginales. Más de 900 millones de personas viven actualmente en barrios marginales urbanos y su número aumenta a medida que prosigue la rápida urbanización en el mundo desarrollado. Se prevé que, a nivel mundial, la población de los barrios marginales crecerá a un ritmo de 27 millones de personas por año en el período 2000-2020. Puesto que se prevé que en 2007 la población urbana mundial superará por primera vez la población rural, los habitantes de los barrios marginales urbanos se ven tan o más perjudicados que los habitantes de las zonas rurales en términos de salud, alfabetización y prosperidad.

D. África Subsahariana

13. El África Subsahariana es la región más pobre del mundo y su desarrollo se ve obstaculizado sobre todo por las enfermedades transmitidas por vectores vinculadas a condiciones ambientales muy diversas como la contaminación del agua y el saneamiento inadecuado, y la desertificación y degradación de los suelos. Millones de las personas más pobres de esta región viven en tierras marginales y ecológicamente frágiles. Por ello, tanto en la Declaración del Milenio³ como en los documentos finales de las conferencias mundiales celebradas posteriormente se presta particular atención a África.

E. Pequeños Estados insulares en desarrollo

14. Las islas, especialmente las islas pequeñas, se enfrentan a varios peligros ambientales de largo y corto plazo que obstaculizan su desarrollo. Son especialmente vulnerables a los desastres naturales, cada vez más frecuentes y más graves, que causan daño a sus infraestructuras y su capacidad productiva. El cambio climático ha aumentado el riesgo de que crezca el nivel del agua, y ha multiplicado exponencialmente la frecuencia de ciclones, huracanes, terremotos, etc. Estas consecuencias afectan la vida y los medios de subsistencia de las personas que viven en pequeños países insulares y en zonas costeras, especialmente los pobres, los ancianos, las mujeres y los niños. Los países deben prestar particular atención a este aspecto del desafío que plantea el cambio climático.

² Resolución S-19/2 de la Asamblea General, anexo.

³ Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

III. Desarrollo sostenible y cambio climático: cuestiones clave de gobernanza e integración en la administración pública

15. Existen tres cuestiones clave de gobernanza relacionadas con el desarrollo sostenible y la integración de la adaptación al cambio climático en la administración pública. En primer lugar, en el plano ambiental, es necesario hacer que se cobre conciencia de las fuentes de energía limpia y renovable existentes, habida cuenta de la deforestación y el agotamiento de la capa de ozono provocado por las emisiones de carbono. En el plano económico, es fundamental planificar y aplicar estrategias de crecimiento menos contaminantes, con marcos reguladores adecuados para industrias de diversos sectores, incentivos fiscales para el sector privado y alianzas con empresas para la elaboración de metodologías y estrategias industriales y de inversión, como las destinadas a ampliar los programas y las actividades de promoción de tecnologías limpias. El tercer aspecto de la integración, de carácter social, hace hincapié en los riesgos a que se enfrentan los países y los grupos sociales más vulnerables y menos empoderados al intentar conseguir un desarrollo sostenible. El cambio climático afecta sobretodo a los pobres, los ancianos, las mujeres y los pueblos indígenas. Desde un punto de vista geográfico, afecta también a las regiones más vulnerables, como el África subsahariana, el Asia meridional y las regiones donde se encuentran los pequeños Estados insulares en desarrollo.

16. En los tres aspectos del desarrollo sostenible pueden distinguirse dos niveles de acción. A nivel nacional resultan esenciales una gestión y una ordenación de los recursos naturales que tengan en cuenta a las generaciones futuras. A nivel transnacional pueden ser decisivas la coordinación y la creación de tratados en el marco de acuerdos, convenciones y convenios regionales e internacionales sobre el uso del patrimonio mundial que incluyan a todas las partes interesadas, como organizaciones no gubernamentales, universidades, fundaciones y empresas transnacionales que participen, o estén contemplando la posibilidad de participar, en proyectos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

17. Las consecuencias de estos problemas para la gobernanza y la administración pública son complejas y requieren la incorporación de esas cuestiones a los procesos generales de planificación y desarrollo de los gobiernos, mediante una mejor cooperación interinstitucional. Los gobiernos tratan de encontrar nuevas estructuras y nuevos procesos, mecanismos e instrumentos para promover el desarrollo sostenible. Están apareciendo nuevas formas de gobernanza que complementan los procesos tradicionales de toma de decisiones dirigidos por el Gobierno en que las decisiones se imponen desde arriba. Varios instrumentos recientes, como las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, han contribuido a que se dé prioridad a la reducción de la pobreza y otros objetivos de carácter económico, social o ambiental en los marcos legislativos y reguladores de varias partes del mundo, en particular en los países menos adelantados.

18. A fin de contribuir a un proceso integrado de adopción de decisiones, muchos países ya han creado instituciones y procesos de toma de decisiones en que participan las distintas partes interesadas, como por ejemplo, los consejos nacionales para el desarrollo sostenible o los consejos económicos y sociales nacionales, pero

el hecho es que algunos de estos consejos presentan deficiencias organizativas o políticas o todavía no han comprendido los problemas que plantea el desarrollo sostenible, en particular los riesgos relacionados con el cambio climático, y por tanto aún no han incorporado estas cuestiones a sus deliberaciones. Además, muchos países tienen aún que crear procesos participativos similares a nivel de comunidad o gobierno local.

19. Los problemas y las cuestiones a que se enfrentan estos países son de lo más diversos. Los problemas de gobernanza relativos al desarrollo sostenible, incluido el cambio climático, requieren la adopción de medidas con respecto a:

- Cómo plantear un debate nacional, hacer que se cobre mayor conciencia del tema y obtener un compromiso político
- Cómo reunir los componentes ambiental, económico y social en la estructura gubernamental existente
- Cómo incorporar los principios del desarrollo sostenible, incluidas las cuestiones relativas al medio ambiente, a los procesos generales de planificación y desarrollo de los gobiernos
- Cómo garantizar la coordinación (entre los ministerios, los organismos, las dependencias especiales, los parlamentos, los gobiernos de los países donantes y las organizaciones y los agentes de las Naciones Unidas) necesaria para integrar medio ambiente y desarrollo
- Qué procesos o capacidades de ejecución deben establecerse a nivel de las comunidades y de los gobiernos nacionales, subnacionales o locales
- Qué mecanismos, instrumentos, estrategias e indicadores deben emplearse para medir el progreso, definido tanto en términos de resultados obtenidos como de eficacia de los procesos que llevan a esos resultados

A. Incorporación de la cuestión del medio ambiente a los procesos nacionales de planificación y ejecución

20. La incorporación de la cuestión ambiental a los procesos de planificación y ejecución es uno de los principales problemas de gobernanza. Esta incorporación incluye los procesos mediante los cuales las consideraciones de carácter ambiental, como el cambio climático, se ponen en conocimiento de las organizaciones y las personas que participan en la toma de decisiones en materia de desarrollo económico, social y material de un país. En este sentido, el mayor énfasis debería recaer en cómo incluir estas consideraciones en los procesos de toma de decisiones y aplicación de políticas, planes y programas en todos los sectores (entre ellos el desarrollo industrial, las estructuras financieras, la energía, la salud, el transporte o la defensa, por ejemplo), y no limitarse simplemente a resaltar las políticas ambientales en los programas de las instituciones y los gobiernos.

21. Un análisis reciente de 20 casos en países pertenecientes y no pertenecientes a la Unión Europea (UE) permitió definir tres modelos clave de procesos, instituciones y mecanismos de comunicación empleados para integrar el desarrollo sostenible en las políticas: el modelo constitucional/legislativo, el modelo de proceso/estrategia y el modelo institucional ad hoc.

Modelo constitucional/legislativo

22. Este modelo supone la existencia de disposiciones jurídicas específicas para la protección del medio ambiente y la incorporación de la cuestión ambiental a la Constitución del país, una legislación “consolidada” (uso de legislación intersectorial marco o genérica) y una legislación en que se imponen obligaciones concretas a los órganos públicos.

Modelo de proceso/estrategia

23. Este modelo supone la adopción de una estrategia coordinada de desarrollo sostenible dirigida sea por el Estado, sea por los distintos interesados. Ejemplos de ello son los gobiernos que adoptan políticas favorables al medio ambiente, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, el Programa 21 local y la planificación del uso de la tierra.

Modelo institucional ad hoc

24. Este modelo puede existir fuera de una estrategia coordinada centralmente, y comprende comités de auditoría y auditores independientes, autoridades y organismos de protección del medio ambiente, comisiones y consejos nacionales para el desarrollo sostenible y mesas redondas.

25. En realidad, en cada uno de los países estudiados puede percibirse una mezcla de todos esos elementos. Un análisis bibliográfico y una serie de estudios llevados a cabo sobre el tema, permitieron elaborar la siguiente lista de posibles “instrumentos” para integrar, en diversa medida, la cuestión del medio ambiente a nivel de políticas:

- Evaluaciones estratégicas del medio ambiente;
- Análisis estratégicos del medio ambiente;
- Análisis ambientales (E-tests);
- Auditorías y evaluaciones del medio ambiente;
- Exámenes y evaluaciones de la sostenibilidad;
- Evaluaciones ambientales integradas;
- Herramientas e instrumentos de carácter económico;
- Prácticas contables beneficiosas para el medio ambiente;
- Sistemas de ordenación ambiental;
- Objetivos, metas e indicadores;
- Vigilancia del medio ambiente y presentación de informes al respecto;
- Educación, concienciación y participación de la opinión pública;
- Matrices y tablas de evaluación.

B. Incorporación de la adaptación al cambio climático en los planes nacionales de desarrollo

26. En la mayoría de los países, la adaptación al cambio climático no se considera una parte fundamental de los planes nacionales de desarrollo. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo están respondiendo a los desafíos que plantea la adaptación principalmente mediante estructuras institucionales basadas en proyectos que operan fuera de los marcos de políticas macroeconómicas y los sistemas presupuestarios. En muchos países en desarrollo, los planes de adaptación se elaboran en los ministerios de medio ambiente, que tienen una influencia limitada en los demás ministerios, especialmente en los de finanzas. Aunque algunos de esos proyectos de adaptación al cambio climático están dando resultado, los mecanismos basados en proyectos no ofrecen una base desde la cual poder incrementar, al ritmo y con la calidad que se precisan, las medidas de adaptación. Resulta fundamental, por tanto, pasar a un marco basado en políticas que se integre en un contexto nacional de planificación y ejecución más amplio.

C. Fomento de mecanismos de coordinación

27. Para fomentar los mecanismos de coordinación a nivel nacional y local se debería: a) lograr una coordinación a nivel sectorial (ministerios, organismos, dependencias especiales y parlamentos); b) hacer partícipes a los demás interesados nacionales (organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y científicas y sector privado); c) lograr una coordinación con los organismos de cooperación internacional (coordinación con los gobiernos de los países donantes, bilateral y multilateral); y d) lograr una coordinación entre los autoridades de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales.

28. La coordinación entre los organismos y los ministerios sectoriales necesaria para integrar las preocupaciones en materia de desarrollo sostenible a los planes de desarrollo requiere la participación de los encargados de formular políticas a todos los niveles y abarca un amplio abanico de instituciones y actividades sectoriales. Algunos países están innovando y experimentando con la creación de procesos y estructuras que permiten una coordinación de esa complejidad, como dependencias especiales o equipos de tareas interdepartamentales. Por ejemplo, el Organismo Nacional de Protección del Medio Ambiente del Afganistán está trabajando para integrar las consideraciones de carácter ambiental en la Estrategia Nacional de Desarrollo del Gobierno afgano, que constituye además el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de ese país. Dicho Organismo está elaborando una estrategia propia y examinando las estrategias de otros ministerios desde una perspectiva ambiental. También ha creado, conforme a lo exigido por la ley, un Comité Interministerial para la Coordinación de las Cuestiones Ambientales.

IV. Capacidad de creación de un entorno propicio para el desarrollo sostenible

29. La falta de recursos humanos y financieros y el distinto nivel de recursos y competencias de un ministerio y organismo gubernamental a otro influyen en la capacidad para dar respuesta a las nuevas necesidades, entre ellas la integración de

las cuestiones relativas al medio ambiente, el cambio climático y la sostenibilidad en los procesos existentes. Estos factores no afectan únicamente a la sostenibilidad, sino que son problemas comunes a todas las cuestiones intersectoriales, como el medio ambiente, la pobreza, el género, etc. Para aplicar políticas intersectoriales es necesario: a) promover las nuevas cuestiones; b) encontrar formas de incorporarlas a los procesos existentes; y c) crear nuevas capacidades.

30. Para incorporar efectivamente los principios y las cuestiones de desarrollo sostenible a los procesos nacionales de planificación y ejecución es necesario crear capacidad a nivel institucional y de los individuos. Quienes se encargan de la planificación y la ordenación deben conocer los principios, el marco jurídico y los planteamientos metodológicos que rigen sus respectivos campos profesionales. Para ello es necesario proporcionarles capacitación, mediante cursos de corta duración, programas de formación continua y trabajo en equipo. También es necesario concienciar a los políticos, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios que participan en la incorporación de la cuestión ambiental a los procesos existentes, para que asuman como propias la visión, las estrategias, los programas y los proyectos dimanados de los procesos de planificación y los apliquen con éxito. Para incorporar las nuevas cuestiones de desarrollo sostenible y cambio climático a los procesos existentes también pueden resultar necesarias una reestructuración de los departamentos y una reforma de los mecanismos institucionales actuales para aumentar el carácter holístico e integrador de los procesos de adaptación.

V. Estudios de casos: prácticas en algunos países

A. Sudáfrica: incorporación de la cuestión de la sostenibilidad ambiental al proceso integrado de planificación del desarrollo

31. El proceso de reforma legislativa que se viene llevando a cabo en Sudáfrica desde 1994 ha situado de lleno la cuestión de la sostenibilidad ambiental en el programa de políticas del Gobierno. Actualmente, la ley exige que los principios de sostenibilidad y las cuestiones relativas a la ordenación ambiental se tengan en cuenta en las actividades de planificación, desarrollo y toma de decisiones, en todos los sectores y a todos los niveles. Las autoridades locales serán las encargadas de coordinar las cuestiones relativas a la satisfacción de las necesidades socioeconómicas de las comunidades locales y la prestación sostenible de servicios. El principal instrumento para alcanzar estos objetivos de desarrollo serán los planes de desarrollo integrado.

32. Estos planes suponen un cambio considerable con respecto a los anteriores enfoques de planificación empleados en Sudáfrica, en gran medida tecnocráticos y sectoriales. Los planes de desarrollo integrado muestran, cada vez más, una fuerte inclinación hacia enfoques más integrados y participativos de planificación local. El hecho de que la ley obligue a consultar a todos los sectores y a todas las partes interesadas ha contribuido a mejorar la comunicación y la cooperación entre los diferentes sectores y las diferentes esferas de gobierno, así como entre las autoridades tradicionales y las estructuras de autoridad local creadas recientemente.

33. Con el tiempo han ido convergiendo a) los requisitos legales en materia de sostenibilidad y ordenación ambiental y b) los requisitos legales en materia de

planificación y ejecución. Esto resulta particularmente cierto en el caso de los planes de desarrollo integrados a nivel del gobierno local, donde no sólo los objetivos de los planes son compatibles con las preocupaciones ambientales, sino que además los procesos de elaboración y los resultados previstos se ajustan rigurosamente a los principios de sostenibilidad. También existe un alto nivel de compatibilidad entre los enfoques del Programa 21 local promovidos a nivel internacional y los enfoques promovidos por los planes de desarrollo integrado de Sudáfrica.

34. En respuesta a la evaluación realizada recientemente según la cual las cuestiones relativas a la sostenibilidad ambiental se estaban incorporando en escasa medida a los planes de desarrollo integrado, se elaboró un documento marco nacional titulado “Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental en el proceso relativo a los planes de desarrollo integrado” a fin de proporcionar orientación. Si bien esta medida es un comienzo, algunos consideran que quienes promueven la promoción de la sostenibilidad y la ordenación ambiental en el gobierno local de Sudáfrica deberían ir más allá y tratar de entender plenamente la naturaleza de la planificación, incluidos los procesos, el lenguaje y las herramientas empleados por los planificadores, así como el abanico de elecciones que deben hacer y de decisiones que deben tomar quienes se encargan de la planificación y la ordenación en cada una de las etapas del proceso relativo a los planes de desarrollo integrado.

B. Alemania: incorporación de la adaptación al cambio climático a la planificación nacional

35. Extensas zonas de Alemania se enfrentan a riesgos crecientes de inundaciones a causa del cambio climático. Estudios realizados en la cuenca hidrográfica del Neckar en Baden-Württemberg y Baviera predicen un aumento de entre un 40% y un 50% en las inundaciones pequeñas y medianas de aquí a 2050, y aumentos de un 15% en las inundaciones de 1% anual de probabilidad. El Ministerio del Medio Ambiente de Baden-Württemberg calculó que el costo adicional de la infraestructura de defensa contra las inundaciones a largo plazo se situaría en 685 millones de dólares de los Estados Unidos. Tras las enormes inundaciones que afectaron al país en 2002 y 2003, Alemania aprobó una ley para el control de inundaciones que integra la evaluación de los efectos del cambio climático en la planificación nacional e impone requisitos estrictos para la designación de los asentamientos humanos y las zonas inundables.

C. Pequeños Estados insulares en desarrollo: incorporación de la adaptación al cambio climático

36. Los pequeños Estados insulares en desarrollo ya han demostrado liderazgo en materia de adaptación al cambio climático. Estos Estados se enfrentan a riesgos derivados del cambio climático que afectan a todos los aspectos de su sociedad, su economía y su sistema ecológico, por lo que sus gobiernos han establecido un sistema de respuesta integrada que crea un vínculo entre las esferas de la planificación y la ejecución a nivel nacional y a nivel regional. En el Caribe se puso en marcha en 2002 el Programa de consideración sistemática de la adaptación al cambio climático, concebido para promover la integración de las estrategias de

adaptación y ordenación de los riesgos derivados del cambio climático en la gestión de los recursos hídricos, el turismo, la pesca, la agricultura y otros ámbitos. En la región del Pacífico, el Gobierno de Kiribati ha estado colaborando con los donantes, por conducto de comités ministeriales de alto nivel, para integrar la cuestión del cambio climático en los procesos nacionales de planificación. Tras una etapa de preparación de dos años (2003-2005) se ha pasado ahora a la etapa de ejecución, de tres de duración, durante la cual los donantes contribuyen a financiar los gastos incrementales derivados de la adaptación al cambio climático en áreas clave.

VI. Recomendaciones

A. Para los Estados Miembros

37. La colaboración y el compromiso político son fundamentales para el éxito del desarrollo sostenible. Por tanto, resulta de vital importancia que los dirigentes políticos, tanto nacionales como locales, manifiesten su compromiso con los procesos de desarrollo sostenible y colaboren de forma efectiva entre ellos y con las demás partes interesadas, a todos los niveles y en todos los sectores. Podría considerarse la posibilidad de interconectar las redes compuestas por los diversos interesados en aquellos países donde existan comisiones de planificación estratégica o consejos económicos y sociales. También podrían mejorarse y reforzarse el alcance y la composición de esos consejos y esas comisiones y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en el proceso de integración.

38. Como seguimiento del proceso de Bali, es importante integrar las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático en los programas nacionales de desarrollo. Esa integración no debería ser gradual y selectiva, sino rápida y general. Con este fin en mente, deberían establecerse políticas y medidas de adaptación y mitigación, como, por ejemplo, distintas formas de incentivos y desincentivos fiscales, para lograr un desarrollo sostenible. También podrían emplearse, cuando procediera, instrumentos como evaluaciones estratégicas del medio ambiente o evaluaciones del impacto ambiental en apoyo de los procesos de toma de decisiones relativos a los programas, los proyectos o las inversiones. Además, debería prestarse asistencia adecuada a los países más vulnerables y reforzarse la capacidad de adaptación de los países en desarrollo. La satisfacción de las necesidades básicas de los pobres, debería considerarse prioritaria, y para ello habría, entre otras cosas, que aumentar su acceso a la energía, pero sin contribuir de forma considerable a las emisiones de gases de efecto invernadero.

39. Para poder avanzar en materia de cambio climático será necesaria una mejor gobernanza, en particular una sociedad civil activa y unos procesos abiertos, transparentes y responsables de elaboración de políticas y toma de decisiones. En este sentido, es importante crear capacidad para incorporar los vínculos existentes entre pobreza y desarrollo sostenible a los procesos nacionales de planificación, como las estrategias de lucha contra la pobreza o las estrategias para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Es importante actualizar todas las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para asegurarse de que

incorporan la cuestión del cambio climático, así como identificar políticas prioritarias para reducir las vulnerabilidades y proporcionar estimaciones indicativas sobre las necesidades de financiación de dichas políticas.

B. Para el Consejo Económico y Social

40. El Consejo Económico y Social debería seguir tratando de dar prioridad a los debates sobre desarrollo sostenible, especialmente en los procesos que resulten pertinentes para el seguimiento del proceso de Bali. El Consejo puede desempeñar un importante papel en la coordinación de las investigaciones técnicas y las recomendaciones de política de las diversas comisiones orgánicas que se encuentran dentro de su ámbito de competencia. En particular, debería considerar la posibilidad de tratar la cuestión de las dimensiones intersectoriales de la gobernanza y la capacidad estatal para ayudar a los Estados Miembros que se enfrentan a problemas de desarrollo sostenible.

C. Para la Secretaría de las Naciones Unidas

41. La Secretaría de las Naciones Unidas debería contribuir a la difusión y el intercambio de mejores prácticas y apoyar las iniciativas de creación de capacidad en materia de gobernanza y desarrollo sostenible, incluida la cuestión del cambio climático. El Comité podría solicitar a la Secretaría que, durante la serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 2008 del Consejo, y durante el examen ministerial anual de los avances de los Estados Miembros en la consecución de los objetivos convenidos internacionalmente con respecto al desarrollo sostenible, señalara a la atención del Consejo Económico y Social las conclusiones de sus debates sobre esta cuestión.
