



Asamblea General

Distr. general
1 de abril de 2010
Español
Original: inglés

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

Primer período de sesiones

17 a 19 de mayo de 2010

Tema 3 del programa provisional*

Avances logrados hasta el momento y lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en la esfera del desarrollo sostenible y análisis de los temas de la Conferencia

Informe del Secretario General

Resumen

El concepto de desarrollo sostenible es como un puente. Su objetivo es unir no sólo los tres aspectos —económico, social y ambiental— sino también a los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos, las empresas, la sociedad civil, los conocimientos científicos y las políticas públicas, la ciudad y el campo, y las generaciones presentes y venideras. También ha hecho comprender que el medio ambiente y el desarrollo no son dos programas separados sino las dos caras del mismo programa. El desarrollo ayuda a generar sostenibilidad, así como la sostenibilidad es el sistema de sustentación de la vida para el desarrollo. Desde su advenimiento, hace más de dos decenios, esa idea creó un enorme entusiasmo y esperanza. Ha llegado el momento no sólo de examinar y evaluar lo que se ha logrado sobre la base de esa visión, sino también de aprovecharla y revivir su promesa de integración, unidad y aspiración: el espíritu de Río.

El presente informe tiene por objeto prestar apoyo al primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, autorizado por la Asamblea General en su resolución 64/236. De conformidad con esa resolución, el informe proporciona una evaluación sobre los avances y las lagunas en la aplicación de las decisiones sobre el desarrollo sostenible

* A/CONF.216/PC/1.



desde 1992, así como un examen de los dos temas de la conferencia, a saber, la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

La evaluación de los avances se basa en cuatro criterios mutuamente complementarios:

a) *Separados*. Se han logrado algunos avances en cada una de las tres dimensiones: desarrollo económico, protección del medio ambiente y desarrollo social, pero persisten importantes lagunas;

b) *Conjuntos*. Hay pruebas de que se han logrado avances en la convergencia entre los pilares económico y social, pero las pruebas de convergencia entre esos pilares y el pilar medioambiental son mucho más limitadas y el panorama general es de divergencia; los progresos hasta la fecha también se ven amenazados por la serie de crisis que afectaron la economía global a partir de 2008;

c) *Compromisos*. Hay indicios de progresos en el cumplimiento de algunos de los compromisos realizados por los gobiernos y otros interesados en las principales cumbres mundiales, incluidas políticas integradas y estrategias para el desarrollo, desarrollo institucional y cooperación internacional en materia de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad; sin embargo, muchos compromisos no se han realizado en la práctica, y existen pruebas de fragmentación de las políticas y las medidas;

d) *Contextuales*. Al situar las tendencias recientes en el contexto a largo plazo, las crisis emergentes han imbuido un sentido de urgencia a los objetivos ambientales y de desarrollo.

El análisis de los dos temas de la Conferencia se basa en la literatura existente y las contribuciones de Estados Miembros, grupos principales y entidades de las Naciones Unidas.

El enfoque de economía verde es un intento de unir bajo una sola bandera una amplia gama de instrumentos económicos pertinentes para el desarrollo sostenible. En el informe se explica la historia del concepto, las contribuciones y marcos conceptuales de diversas organizaciones y una serie de cuestiones sobre las que se precisa una labor adicional, en especial a fin de que el enfoque sea pertinente para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

El informe también proporciona un amplio cuadro de las instituciones en pro del desarrollo sostenible establecidas hasta la fecha, centrándose en especial en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el contexto del proceso de la gobernanza ambiental a nivel internacional. Determina las principales funciones que se deben tener en cuenta cuando se consideren propuestas alternativas para el fortalecimiento, el apoyo y la reforma de las instituciones existentes o la creación de instituciones nuevas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Generalidades	4
III. Estado de aplicación y lagunas que aún persisten.....	5
IV. La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza	16
V. Marco institucional del desarrollo sostenible	22
VI. El camino a seguir	33

I. Introducción

1. La Asamblea General, en su resolución 64/236 (párr. 20), decidió organizar en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “al nivel más alto posible”, con tres objetivos, a saber, obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible, evaluar los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en materia de desarrollo sostenible, y hacer frente a las nuevas dificultades que están surgiendo. A tal fin, los Estados Miembros decidieron que el resultado de la Conferencia fuera “un documento político específico”. La resolución estipula dos temas concretos para la Conferencia:

- a) La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible;
- b) La erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

2. En cuanto al proceso (véanse A/CONF.216/PC.3 y A/CONF.216/PC.4), en la resolución se establece que se celebrarán tres reuniones del Comité Preparatorio, con una duración total de ocho días entre 2010 y 2012, y se solicita al Secretario General que, como preparación para la primera reunión, presente un informe sobre los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en la esfera del desarrollo sostenible, así como un análisis de los dos temas de la Conferencia.

II. Generalidades

3. Las expectativas sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en especial el llamamiento de la Asamblea General de un compromiso político renovado en pro del desarrollo sostenible, se guían por la historia de los acuerdos internacionales sobre el tema, en especial el consenso, ampliamente compartido y de larga data, acerca de una visión de prosperidad común dentro de los límites de la capacidad de sustentación de los ecosistemas de la Tierra. Si bien el marco conceptual tiene una historia y pedigrí más largos, el término desarrollo sostenible, definido como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, quedó fijado en el discurso político público y la imaginación popular mediante el informe Brundtland de 1987¹. Ese informe sentó las bases para la promesa de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo², adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, de proporcionar vidas saludables y plenas para la generación actual dando al mismo tiempo a las generaciones futuras los medios para hacer lo mismo.

¹ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: “Nuestro futuro común” (A/42/427, anexo).

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, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

4. A medida que la comunidad internacional se prepara para el vigésimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el vigésimo quinto aniversario del informe Brundtland, es un buen momento para reflexionar sobre lo que se ha logrado y lo que no se ha hecho en la pasada generación. La “interconexión de las crisis” mencionada en el informe Brundtland (energía, desarrollo y medio ambiente) sigue existiendo, si bien en forma más avanzada, y se han añadido algunas más: la seguridad alimentaria, el cambio climático, la crisis económica mundial, y la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas crisis están relacionadas entre sí y requieren una perspectiva de desarrollo sostenible.

5. En términos prácticos, el consenso sobre el desarrollo sostenible requiere la cooperación internacional y el liderazgo nacional para lograr una convergencia entre los tres pilares del desarrollo sostenible, a saber, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, en particular acelerando la convergencia del nivel de vida en todo el mundo y disminuyendo rápidamente la convergencia de los efectos ambientales.

6. La evaluación que se presenta en este informe se sitúa firmemente dentro de esa visión. No se centra simplemente en los tres pilares individuales, sino en la convergencia entre ellos. Examina no sólo los resultados, sino también la coherencia entre las políticas nacionales e internacionales y las estructuras institucionales. Ese hincapié en la integración, la coherencia y la convergencia es consistente con las opiniones de los Estados Miembros en sus presentaciones sobre la conveniencia de celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible; muchos Estados utilizaron los términos “coherencia” o “integración” para referirse al valor añadido por el desarrollo sostenible.

7. El informe utiliza esa evaluación para examinar la situación más reciente relativa a las cuestiones esbozadas en la resolución de la Asamblea General: el efecto de los retos emergentes, el papel potencial de la economía verde para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y las instituciones para el desarrollo sostenible.

III. Estado de aplicación y lagunas que aún persisten

8. La evaluación que figura en el presente informe ofrece cuatro criterios para medir los avances en el desarrollo sostenible desde 1992: “separados”, es decir, los cambios en los indicadores de cada una de las tres dimensiones del desarrollo sostenible; “conjuntos”, es decir, el movimiento hacia la convergencia entre esas dimensiones; “compromisos”, es decir, el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales; y “contextuales”, es decir, los avances en comparación con el desafío a más largo plazo.

9. Tradicionalmente, la evaluación de los avances hacia el desarrollo sostenible ha seguido la estructura de los capítulos del Programa 21³, que se corresponden ampliamente con los tres pilares del desarrollo sostenible. El sitio web de la División de Desarrollo Sostenible (<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/csd.htm>), del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, mantiene una matriz actualizada constantemente que mide los progresos mundiales respecto de los

³ *Ibíd.*, anexo II.

indicadores clave de cada capítulo del Programa 21. Por lo que respecta a la pobreza y el pilar social en particular, se ha venido reuniendo información sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde 1990, que se describe en detalle en el informe del Secretario General para la reunión plenaria de alto nivel para examinar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que tendrá lugar en septiembre de 2010 (A/64/665).

A. Avances en los tres pilares

10. En general, las tendencias son dispares. Si bien se han logrado avances en el frente económico y en el mejoramiento de la pobreza en algunas regiones, los dividendos han tenido una distribución desigual entre los países y en ellos, muchos países no están en condiciones de lograr los principales Objetivos de Desarrollo del Milenio y la mayoría de los indicadores ambientales han seguido empeorando.

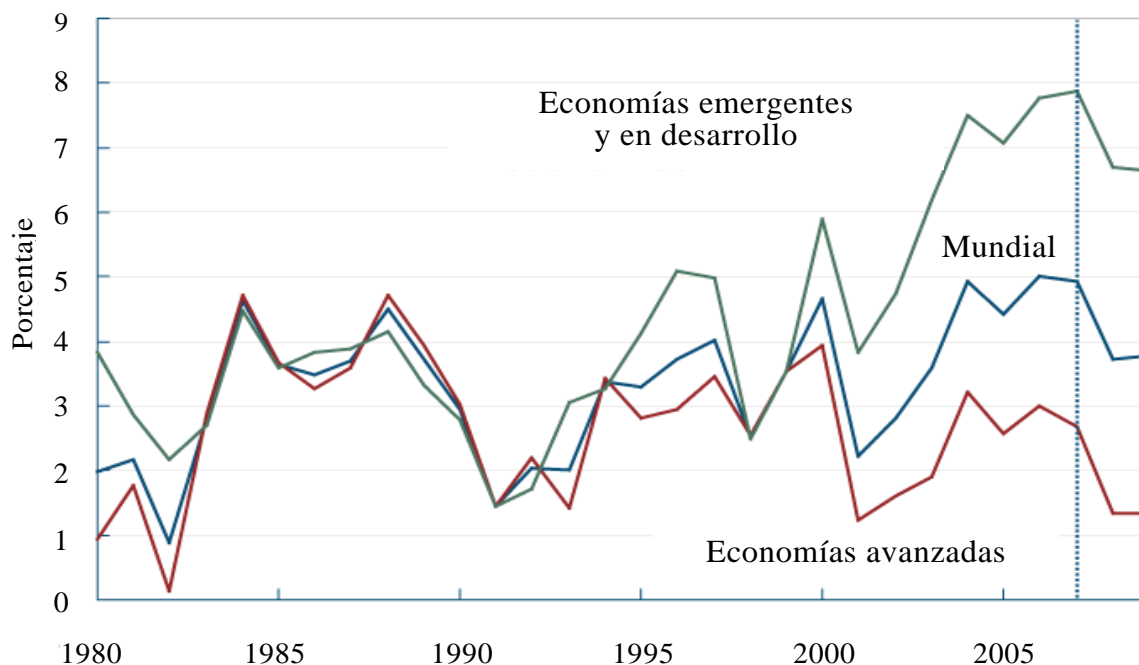
Desarrollo económico

11. Un aspecto positivo es la aceleración del desarrollo económico en las economías en desarrollo y emergentes desde mediados de la década de 1990 (véase el gráfico), especialmente en varios grandes países en desarrollo que abarcan la mayoría de la población mundial. Sin embargo, esa pauta dista mucho de ser universal. África Subsahariana ha retrocedido todavía más respecto a las demás regiones en lo que respecta a los ingresos per cápita, y el impulso del crecimiento también sigue siendo lento en otros países menos adelantados, países sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo. La actual crisis económica mundial ha enlentecido sustancialmente el crecimiento de muchos países en desarrollo, aunque el robusto crecimiento de las principales economías emergentes ha impedido que la recesión mundial sea todavía más profunda.

12. El impulso del crecimiento ha sido especialmente notable en los países de Asia Oriental y sus factores contribuyentes ya se han mencionado extensamente en la literatura profesional. Un reciente examen⁴ señala que ese éxito se debe a instituciones estatales firmes y competentes que pudieron canalizar las inversiones hacia infraestructuras e investigación y desarrollo fundamentales, crear un entorno normativo propicio para las empresas, promover unos elevados niveles de ahorro e inversión, inclusive en educación, y estimular las exportaciones y la integración en los mercados internacionales.

⁴ Véase, por ejemplo, Joseph E. Stiglitz y Shalid Yusuf, eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, (Washington, D.C., Banco Mundial; Nueva York, Oxford University Press, 2001).

Gráfico
Crecimiento económico mundial
 Cambio porcentual anual



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2008.

13. A pesar del reciente aumento de la tasa de crecimiento, los problemas restantes siguen siendo importantes. Los niveles de ingresos per cápita, que guardan una estrecha correlación con el logro de los objetivos de desarrollo humano, revelan una amplia disparidad en todo el mundo. Los países con un alto desarrollo humano, principalmente los países industrializados, tienen ingresos per cápita de 40.000 dólares o más. Los países menos adelantados, especialmente en África Subsahariana, tienen menos de 1.000 dólares per cápita. Entre estos dos extremos hay una creciente disparidad. Algunos de los países en desarrollo de más rápido crecimiento (principalmente en América Latina, pero incluyendo también, por ejemplo, a Malasia, Sudáfrica y Turquía) y países de economía en transición han alcanzado niveles de ingresos per cápita que oscilan entre los 5.000 y los 10.000 dólares. Las dos economías más pobladas, China y la India, están un poco por detrás, con 3.000 y 1.000 dólares, respectivamente. La República de Corea tiene una situación especial, ya que con unos ingresos per cápita de 20.000 dólares, está avanzando rápidamente hacia la liga de las economías desarrolladas. Incluso con estimaciones conservadoras, el nivel de ingresos de las naciones más pobres debería multiplicarse por 20 o más a fin de lograr un desarrollo humano adecuado, mientras que la amplia gama de países situados en el punto medio tendrían que aumentar de cinco a diez veces. Incluso con las vertiginosas tasas de crecimiento registradas en China y algunas otras economías emergentes en los últimos años, se tardará al menos una generación para que los países de medianos ingresos lleguen a esos niveles, y mucho más para los países más pobres.

14. Entretanto, han empezado a plantearse preguntas sobre si la reciente crisis económica augura el fin del periodo de rápido crecimiento de las economías emergentes, si las limitaciones de recursos se volverán apremiantes con demasiada rapidez como para poder completar la transición hacia el desarrollo, si se mantendrán los compromisos internacionales para con los objetivos de desarrollo a pesar de las presiones de la crisis económica o la crisis de recursos, y si los beneficios de un crecimiento más rápido pueden distribuirse más equitativamente dentro de los países. Resumiendo, todas estas cuestiones constituyen el reto del desarrollo sostenible, y por tanto, el reto para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

Desarrollo social

15. La aceleración del crecimiento ha contribuido positivamente a los indicadores sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las economías de crecimiento más rápido. Sin embargo, los progresos son desiguales entre los países, las regiones y los principales indicadores, e incluso en muchos lugares los progresos limitados conseguidos han sufrido un retroceso debido a las recientes crisis múltiples e interconectadas. De los 84 países (de 144) de que se dispone de datos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sólo 45 están en condiciones de cumplir la meta de reducción de la pobreza. El resto, incluido el 75% de los países africanos, y 10 de 12 Estados frágiles, no está en condiciones⁵. En cuanto a las metas restantes, África Subsahariana muestra progresos demasiado lentos, ningún progreso o un empeoramiento en toda la gama de metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En Oceanía y Asia Occidental también se observan progresos limitados o un empeoramiento, aunque en muchos indicadores el punto de partida era más favorable que el de África Subsahariana.

16. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en el *Informe sobre la Situación Social en el Mundo 2010: Reconsiderando la Pobreza*⁶ describe la situación relativa a la pobreza económica en 2005 (menos de 1,25 dólares al día por persona) y las diferencias entre los países en su reducción. La pobreza sigue siendo un enorme problema en África Subsahariana y Asia Meridional, donde el 50,9% y el 40,3% de la población, respectivamente, es pobre según esta medida. En 1990 Asia Oriental y el Pacífico tenían niveles de pobreza similares a los de esas regiones, pero para 2005 se habían reducido al 16,8%, superando con creces la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También es evidente una disparidad similar entre las regiones respecto a otros indicadores clave. Por ejemplo, aunque existe cierta convergencia en la matriculación en la escuela primaria, los progresos han sido lentos en África Subsahariana y Asia Meridional en lo que respecta a la matriculación en la escuela secundaria y la eliminación de las disparidades entre los géneros⁷. De manera similar, aunque se han logrado avances significativos en algunos indicadores de salud (en especial en la vacunación contra el sarampión y progresos en la lucha contra el paludismo)⁸, otros indicadores muestran tendencias desiguales e inaceptables. La salud materno-infantil ha empeorado en las zonas

⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el seguimiento mundial 2009: una emergencia de desarrollo* (Washington, D.C., 2009), véase el anexo, seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: indicadores seleccionados, Erradicar la pobreza extrema y el hambre, gráfico 2.

⁶ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.09.IV.10.

⁷ Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial 2009*.

⁸ Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre el Paludismo 2008*.

afectadas por el VIH/SIDA, la mortalidad de niños menores de 5 años sigue siendo inaceptablemente alta, la esperanza de vida ha disminuido en un año o más desde 1990 en 15 países (11 en África Subsahariana) principalmente debido al VIH/SIDA y el indicador de mortalidad materna sigue mostrando la diferencia más elevada entre los ricos y los pobres, tanto entre los países como dentro de ellos⁹.

17. No se puede dejar de recalcar la magnitud de los desafíos restantes. La pobreza extrema y la malnutrición no sólo siguen estando muy extendidas, sino que han aumentado con las crisis recientes, subrayando la fragilidad de los avances logrados hasta la fecha. Siguen padeciendo malnutrición 1.000 millones de personas. El desempleo y el subempleo continúan siendo una realidad para una gran parte, en ocasiones la mayoría, de la población de los países en desarrollo. En muchos países las redes de seguridad social siguen siendo inalcanzables para los trabajadores del sector oficioso y para las familias pobres. En tiempos de crisis, los países en desarrollo han tenido grandes dificultades para desarrollar o mantener sistemas de protección social debido a la falta de espacio fiscal, lo que les ha impedido adoptar medidas de estímulo como las de los países desarrollados¹⁰.

18. Se está reconociendo cada vez más el papel fundamental que desempeñan los servicios de energía modernos para impulsar los progresos hacia el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Existe una oportunidad para que la comunidad internacional preste apoyo a los países en desarrollo para lograr una transición energética moderna y rápida centrada en fuentes de energía con bajas emisiones de carbono. Las tecnologías de energía renovable tienen un gran potencial sin explotar y proporcionan un medio efectivo para satisfacer la demanda de electricidad descentralizada y a distancia. Sin embargo, el despliegue y la transferencia efectivos de tecnologías renovables requerirán la cooperación entre el sector público y privado mundial a fin de aumentar las inversiones y reducir los costos. Dado que la electricidad renovable sigue siendo demasiado cara para la mayoría de los consumidores de los países en desarrollo, el apoyo financiero internacional será crucial durante la transición hacia la paridad de costos.

Medio ambiente

19. El pilar medioambiental quizá sea aquel en que los progresos han sido más lentos, aunque el panorama también es desigual. El uso per cápita de recursos y de energía fósil, y en consecuencia las emisiones de gases de efecto invernadero, siguen siendo persistentemente elevados en los países desarrollados, a niveles muy superiores a los de los países en desarrollo. En los países en desarrollo de rápido crecimiento, si bien el uso per cápita sigue siendo bajo, el rápido desarrollo industrial, la urbanización y la expansión de la clase media han agravado problemas ambientales locales como la contaminación, los desechos y la congestión. Al mismo tiempo, esos países han logrado avances en otros indicadores ambientales locales, como el acceso a agua potable y saneamiento, pero incluso en ellos, los progresos siguen siendo demasiado lentos en las zonas rurales de Asia Meridional y África Subsahariana. A nivel mundial, la presión sobre los ecosistemas continúa

⁹ Anne Case y Christine Paxson, "The impact of the AIDS pandemic on health services in Africa: evidence from demographic health surveys", Research Program in Development Studies and Center for Health and Wellbeing, Universidad de Princeton, marzo de 2009.

¹⁰ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas "A global green new deal for sustainable development", Policy Brief No. 12 (marzo de 2009).

umentando, y la pérdida de bosques y biodiversidad ha continuado, si bien a ritmo más lento. Un reciente estudio científico sugiere que podrían haberse cruzado los límites de la seguridad en tres esferas: los ecosistemas, el cambio climático y el ciclo del nitrógeno¹¹.

20. Aunque está ampliamente aceptado que una rica variedad de especies sustenta la resistencia de los ecosistemas, existen pocos datos cuantitativos sobre cuánta biodiversidad y de qué tipo puede perderse antes de erosionar esa resistencia. Al no existir esa información, el asesoramiento científico se centra en la tasa de extinción y los efectos en la pobreza. Se estima que la tasa de pérdida de especies es entre 100 y 1.000 veces superior a la considerada natural, lo que podría estar entre 10 y 100 veces por encima del umbral seguro. La Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Mundial para la Naturaleza indica que de las 47.677 especies evaluadas, 17.291 están en peligro de extinción, el 21% de los mamíferos y el 70% de las plantas¹². Hasta el 30% de las especies de mamíferos, aves y anfibios estarán amenazadas de extinción en este siglo. Las especies marinas sufren la presión del calentamiento mundial, la acidificación de los océanos, la contaminación y la sobreexplotación¹³. No se lograrán los objetivos establecidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de lograr una reducción significativa de la tasa de pérdida de biodiversidad para 2010 y proteger el 10% de los bosques del mundo. Como la mayoría de los pobres del mundo viven en zonas rurales y se basan en recursos biológicos locales para sus vidas y su sustento, la tasa de pérdida de biodiversidad tiene efectos directos en las poblaciones más vulnerables.

21. Aunque hay un consenso científico y político sobre la amenaza que representa el cambio climático, las medidas correctivas y de mitigación han sido lentas e inadecuadas. Al 31 de marzo de 2010, 114 países habían comunicado su apoyo al Acuerdo de Copenhague¹⁴, que incluye el compromiso de limitar el aumento de la temperatura a 2° C, compromisos nacionales de las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que figuran en el anexo I sobre la reducción de las emisiones, una serie de medidas de mitigación apropiadas para cada país por parte de los países en desarrollo, el establecimiento de un mecanismo tecnológico y un mecanismo fortalecido de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD plus) y un compromiso financiero inmediato de los países desarrollados de aportar unos 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012, aumentándolos a 100.000 millones de dólares para 2020.

B. Progresos en la convergencia de los tres pilares

22. El mensaje fundamental del desarrollo sostenible es que los tres pilares no representan tres metas separadas, sino una única meta, y que el desarrollo ayuda a generar sostenibilidad, así como la sostenibilidad es el sistema de sustentación de la

¹¹ Johan Rockstrom y otros, “A safe operating space for humanity”, *Nature*, vol. 461, núm. 7263, págs. 472 a 475 (septiembre de 2009).

¹² Unión Mundial para la Naturaleza, “Las crisis de extinción de especies continua a ritmo acelerado”, comunicado de prensa, 3 de noviembre de 2009, disponible en www.iucn.org/es/?4143/.

¹³ *Anuario del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010: Avances y progresos científicos en nuestro cambiante medio ambiente.*

¹⁴ Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 15° período de sesiones, Copenhague, 7 a 19 de diciembre de 2009, decisión 2/CP.15.

vida para el desarrollo. El objetivo, y de hecho la prueba definitiva, del desarrollo sostenible, es la convergencia entre las tres trayectorias de desarrollo económico, mejoras sociales y protección del medio ambiente.

23. Pese a algunas tendencias prometedoras, los resultados generales no logran pasar la prueba. La tendencia más prometedora es la mayor convergencia entre las dimensiones económicas y sociales, y aunque también se ha visto comprometida en parte por la creciente desigualdad de los ingresos, la tasa de crecimiento sigue siendo el predictor más firme del logro a tiempo de las principales metas sociales. Aparte de ese factor, la mayoría de los indicadores de mejoramiento ambiental no han demostrado una convergencia apreciable con los relativos a los progresos económicos y sociales; de hecho, el panorama general es de creciente divergencia, aunque podrían encomiarse algunos avances positivos.

24. Esos lentos progresos pueden atribuirse en parte al consumo, en general bajo, en los países en desarrollo, que requerirán aumentos del consumo material antes de alcanzar un nivel estable. Además, aunque los países desarrollados han logrado disminuir algunos de los efectos adversos sobre el medio ambiente mediante una mayor aplicación de la energía química, mecánica o eléctrica (por ejemplo, en el tratamiento de cuerpos de agua contaminados, la expansión del uso del reciclado y la recuperación de metales de los desechos), los países en desarrollo están en desventaja en ese sentido debido al elevado costo y baja disponibilidad de servicios de energía modernos.

25. Además, esas desventajas están situadas dentro de diversas tendencias estructurales persistentes, que responden muy gradualmente a las intervenciones normativas (demografía, urbanización, globalización, cambio tecnológico, cambios de las estructuras económicas nacionales). Así, aunque la globalización ha contribuido a un rápido aumento de los ingresos y a la reducción de la pobreza en las economías emergentes, también ha hecho posible que los efectos ambientales traspasen las fronteras, volviéndolos resistentes a los instrumentos normativos nacionales. A menudo, la disociación de la actividad productiva con la degradación ambiental en un país se ha producido por el traslado a otro país de la producción con alta utilización de recursos.

26. Finalmente, también hay un desfase en lo que respecta a los compromisos para adaptar políticas nacionales integradas, establecer las instituciones de coordinación necesarias y proporcionar apoyo internacional financiero y técnico. Esas cuestiones se examinan en la siguiente sección.

C. Progresos en el cumplimiento de los compromisos

27. Existen varias lagunas críticas en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales, aunque se han logrado algunos avances. Si bien los países han ampliado su menú de opciones normativas, esto no ha conducido a una mayor coherencia normativa. Aunque la planificación y las políticas integradas y las estrategias nacionales de desarrollo sostenible se han vuelto aceptables, sus efectos siguen siendo limitados debido a su aplicación ad hoc e inconsistente. Aunque se han establecido importantes instituciones para promover o supervisar actividades integradas para lograr el desarrollo sostenible, muchas no ha recibido un apoyo adecuado, algunas han languidecido y la mayoría no han podido establecer buenas sinergias con procesos o instituciones complementarios. Si

bien se han realizado compromisos financieros y otros compromisos de apoyo internacional, no han logrado una mayor coherencia y no siempre se han podido poner en práctica plenamente. Aunque la participación de los grupos importantes se ha vuelto la norma, se ha logrado un éxito limitado en la ampliación o reproducción de iniciativas prometedoras con múltiples interesados. Finalmente, aunque el compromiso político de hacer frente al cambio climático ha aumentado de manera espectacular, todavía no se ha traducido en medidas y resultados concretos, en parte porque el cambio climático no se ha abordado como un desafío integrado del desarrollo sostenible.

28. El consenso internacional sobre el desarrollo sostenible contemplaba una adopción integrada de decisiones a nivel nacional y local, en forma de procesos nacionales o locales del Programa 21 y estrategias de desarrollo sostenible. Aunque en parte se ha cumplido en la práctica, todavía no ha adoptado una forma que pueda promover la convergencia de manera sostenida. Por ejemplo, para 2009, 106 países habían comunicado que estaban aplicando una estrategia nacional de desarrollo sostenible, pero raramente se consideraban el vehículo principal para la coordinación de las políticas. En la práctica, en los países en desarrollo se ha utilizado varios mecanismos de coordinación y planificación, a menudo en paralelo y con tareas similares o superpuestas, entre ellas la planificación del desarrollo convencional, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, las estrategias nacionales de conservación, los planes de acción nacionales sobre el medio ambiente y otros. Reflejan no solo la diversidad de los arreglos institucionales, sino también las diferencias en la comprensión de lo que significa el desarrollo sostenible. La proliferación resultante socava el propósito mismo de esos mecanismos al debilitar y fragmentar las iniciativas para introducir coherencia. Así, aunque no se puede afirmar que se haya ignorado el compromiso de preparar una estrategia nacional de desarrollo sostenible, la medida no ha tenido los efectos deseados.

29. Esto también es cierto a nivel local. Inmediatamente después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo hubo un interés considerable en los procesos locales del Programa 21. Un informe preparado por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales¹⁵ como preparativo para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, mostró que 6.416 gobiernos locales de 113 países se habían comprometido con el proceso de elaboración de Programas 21 locales para 2001, de ellos, el 61% había avanzado hasta la fase de elaboración de un plan de acción, y casi todos (el 89%) se habían elaborado con participación de los interesados. No se ha realizado ningún estudio comparable recientemente, aunque la información de que se dispone no indica ningún nivel equivalente de actividad o entusiasmo. El proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible podría volver a crear ese entusiasmo, en especial teniendo en cuenta que las tecnologías de la información y las comunicaciones han hecho posible la creación de redes globales entre las autoridades locales, las

¹⁵ Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, "Second Local Agenda 21 Survey", background paper No. 15, presentado a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, segundo período de sesiones preparatorio (DESA/DSD/PC2/BP15), disponible en http://www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf.

organizaciones de la sociedad civil y otros agentes de una manera impensable hace 20 años.

30. Además del proceso formal del Programa 21, en varias ciudades y gobiernos locales se han institucionalizado enfoques integrados para cuestiones clave (transporte, gestión de los desechos, agua y energía) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y las comisiones regionales. Además, varias iniciativas en favor de los pobres han prestado apoyo a enfoques integrados de medios de vida sostenibles y han recibido apoyo de programas y organismos de las Naciones Unidas (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y las comisiones regionales) así como de donantes bilaterales. Varios programas en favor de los pobres (por ejemplo, la Red de Programas de Apoyo Rural en el Pakistán, el Comité de Fomento Rural y el Banco Grameen en Bangladesh, la Bolsa Familia en el Brasil, el Programa de Educación y Alimentación en México y la Ley Nacional Mahatma Gandhi para el Empleo Rural Garantizado en la India) han adoptado una perspectiva integrada de desarrollo sostenible en sus operaciones. Todos estos programas se ejecutan a escala nacional en sus países, pero el principal desafío sigue siendo una reproducción y adaptación más amplia de esas experiencias con éxito. Y lo que es más importante, no hay un marco adecuado para la integración vertical entre los procesos locales y nacionales. Incluso procesos prominentes de aplicación local del Programa 21 apenas se han reflejado en procesos nacionales.

31. También ha habido un desfase en la actualización del apoyo internacional necesario para esas iniciativas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo no sólo fue un hito significativo al establecer el programa para el desarrollo sostenible, sino que estableció un nuevo marco para la cooperación internacional, que recibió un nuevo ímpetu con el hincapié que puso la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en la ejecución y las asociaciones, y también ha tenido simbiosis amplias con otros actos mundiales, entre ellos la Cumbre del Milenio (2000), la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Barbados, 1995) y la Reunión Internacional para examinar la ejecución del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (Mauricio, 2005).

32. Mientras los países en desarrollo vulnerables se enfrentan a los efectos de múltiples crisis y la amenaza del cambio climático se cierne sobre el horizonte, debe reforzarse el compromiso de la comunidad internacional para con la cooperación internacional. La comunidad de donantes debe cumplir sus compromisos relativos a la financiación y el apoyo con inversiones para el desarrollo garantizando que se cumplen los compromisos ya acordados en materia de asistencia oficial para el desarrollo y que el apoyo es adecuado, sostenido, centrado y predecible para lograr cambios positivos¹⁶.

33. La literatura reciente y los debates sobre políticas con algunos países donantes también han comenzado a centrarse en la cuestión de la coherencia entre las políticas de cooperación para el desarrollo y otras políticas internacionales, en

¹⁶ *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8: Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis*, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09.I.8).

especial las relativas al comercio, las inversiones, la deuda, el medio ambiente, la seguridad y la migración. El fracaso en los intentos por lograr un acuerdo en la ronda de desarrollo de Doha de negociaciones comerciales multilaterales representa un desafío continuo para la cooperación internacional, así como la incapacidad de aplicar la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y el apoyo a las medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos en los países en desarrollo.

34. Llevar adelante el programa mundial de desarrollo requiere asociaciones firmes e innovadoras. Hoy día, la cooperación para el desarrollo es multifacética. Incorpora corrientes de asistencia oficial para el desarrollo entre el Norte y del Sur, cooperación Sur-Sur y el papel de iniciativas filantrópicas a gran escala, una participación vigorosa de la sociedad civil y la función del sector privado. Es igualmente importante crear firmes asociaciones con el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, porque cada organización de las Naciones Unidas tiene algo especial que ofrecer para impulsar la aplicación del programa mundial de desarrollo.

D. Progresos en un contexto a más largo plazo

35. Cada pequeño avance hacia el desarrollo sostenible es valioso, pero es preciso evaluarlo en relación con la escala del desafío a más largo plazo, en especial a la luz de los desafíos que están surgiendo. El objetivo final del desarrollo sostenible es lograr progresos constantes hacia un futuro de bienestar y prosperidad humana universalmente compartida dentro de los recursos finitos del planeta. El desarrollo sostenible se basa en el conocimiento de que existe un límite para el aumento del consumo material, pero no hay límites para las mejoras de la calidad de vida, la prosperidad y el bienestar social. El objetivo urgente es lograr la transición hacia el desarrollo, es decir, mejorar el nivel de vida de los países y hogares pobres, lo que precisará un aumento del consumo material para atender sus necesidades básicas, antes de cruzar límites planetarios críticos. Esto significa, en efecto, acelerar el aumento del nivel de vida de los pobres y desacelerar o invertir el impacto, en particular de los consumidores de altos ingresos, sobre los recursos naturales del planeta.

36. A fin de evaluar los progresos logrados hasta la fecha en el contexto de este desafío a largo plazo, es útil considerar el desarrollo sostenible como tres “transiciones” relacionadas entre sí:

a) *Demográfica*. El objetivo final es estabilizar la población mundial. Esta transición está aproximadamente a un nivel de dos tercios. La población mundial aumentará de su nivel actual de 6.500 millones de personas para estabilizarse entre 8.000 y 10.000 en este siglo;

b) *De desarrollo*. El objetivo final es repartir los beneficios del desarrollo de manera equitativa entre todos los segmentos de la sociedad mundial. Esta transición se ha acelerado desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, pero en la actualidad es, como mucho, a un tercio respecto del objetivo final, teniendo en cuenta que la proporción de la población mundial con un índice de desarrollo humano elevado es sólo entre el 25% y el 30%. Las recientes crisis, así como la amenaza del cambio climático, han creado cierta incertidumbre;

c) *Desvinculada*. El objetivo final es asegurar que el uso de materiales y la generación de desechos están dentro de la capacidad de regeneración y absorción planetarios. Aunque es difícil predecir de manera precisa los límites planetarios, el objetivo es asegurar que se alcanza el máximo del consumo humano antes de cruzar esos límites. Las crisis recientes, así como los nuevos análisis científicos, sugieren que los límites podrían haberse acercado; esto supone esfuerzos adicionales para acelerar la transición hacia el desarrollo y desvincular el uso de recursos del consumo y la producción.

E. Hacer frente a los desafíos nuevos y emergentes

37. En 2008 una serie de crisis afectaron la economía mundial, produciendo un rápido aumento de los precios de los alimentos, una inestabilidad sin precedentes de los precios de la energía, la aparición de crisis financieras en algunos países desarrollados y la recesión mundial subsiguiente. Además, aparecieron nuevas pruebas que sugieren que el cambio climático representaba un peligro más inminente, y también que otras tendencias ambientales habían empeorado más rápidamente de lo previsto y podrían haberse cruzado algunos límites planetarios. Todos los países son vulnerables ante esas crisis, pero difieren ampliamente en su capacidad de hacer frente a los riesgos y conmociones inherentes en ellas. Los desafíos han aumentado en los países en desarrollo debido a la pobreza, la competencia por recursos escasos, el rápido ritmo de migración del medio rural al urbano y las dificultades concomitantes de proporcionar alimentos, infraestructura y acceso a servicios básicos de salud, agua y energía. Esta vulnerabilidad quedó evidenciada de manera trágica con los recientes terremotos. Además de la pérdida de vidas humanas, el programa de desarrollo sufrió un retroceso de muchos años, se crearon presiones adicionales sobre el medio ambiente y aumentaron las posibilidades de que aparecieran otras consecuencias imprevistas (como la migración involuntaria).

38. Por utilizar un cliché, esos desafíos han creado amenazas y oportunidades. Por una parte, han imprimido un carácter de urgencia al logro de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y no sólo a la dimensión ambiental. Por otra parte, han creado un papel más prominente para las políticas públicas mundiales y nacionales.

39. Miles de millones de personas siguen siendo pobres y su nivel de vida debe aumentar. La cuestión es si se puede completar la transición hacia el desarrollo (indicada, por ejemplo, por el logro prácticamente universal de un nivel umbral de desarrollo y bienestar humanos) antes de que el agotamiento de los recursos y la degradación ambiental cortocircuiten el proceso. Esto depende en parte de que los países desarrollados abran el camino hacia una transición desvinculada (o un consumo y producción sostenibles) y en parte de que los países en desarrollo procuren lograr una transición hacia el desarrollo sostenible.

40. Las repercusiones prácticas del concepto de desarrollo sostenible para las políticas de desarrollo se han diluido por la percepción, todavía común, de que aunque, en teoría, los límites sean reales, en la práctica están lo suficientemente lejanos en el tiempo y son lo suficientemente maleables como para poder ignorarlos. Más que ningún otro factor, el cambio climático ha venido a disipar ese exceso de confianza.

41. El reto que plantea el cambio climático para el desarrollo sostenible ilustra bien la importancia de que la comunidad internacional dé una respuesta integral. Como se indicaba en un informe a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones (A/64/350), la respuesta a la amenaza que supone el cambio climático debe ser multifacética: abordar firmemente el desafío que supone la mitigación de manera que apoye el desarrollo sostenible; promover un crecimiento económico inclusivo en los países en desarrollo como medio fundamental de crear resistencia y capacidad de adaptación; aumentar urgentemente el apoyo financiero y técnico internacional para la adaptación de los países en desarrollo, en especial los países vulnerables; fortalecer las instituciones a nivel local para gestionar recursos escasos y tensiones ambientales de manera pacífica; y reforzar a las Naciones Unidas y a otras instituciones internacionales para que puedan proporcionar un apoyo efectivo humanitario, para la reconstrucción y el desarrollo a los países que se enfrentan a desastres relacionados con el clima y sus efectos a más largo plazo.

42. El crecimiento económico inclusivo sigue siendo la única vía conocida para salir de la pobreza en los países en desarrollo, como sucedió en los países desarrollados, y sigue siendo un aspecto fundamental de la teoría y la práctica del desarrollo. Lo que ha añadido la teoría del desarrollo sostenible es el reconocimiento de que ese crecimiento debe estar situado dentro de la capacidad general de los ecosistemas y los sistemas que sustentan la vida de la Tierra. Esto sugiere dos corolarios: en primer lugar, que el crecimiento necesario del consumo material (es decir, el necesario para erradicar la pobreza, conseguir y superar los objetivos de calidad de vida y extender los beneficios del desarrollo universalmente) debe realizarse con los recursos disponibles; y en segundo lugar, que un mayor aumento del bienestar económico debe orientarse de tal manera que permanezca dentro de la capacidad de regeneración y absorción del planeta.

IV. La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza

43. El concepto de economía verde es una de las diversas nociones mutuamente complementarias que han surgido en los últimos años para mejorar la convergencia entre las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible. Las otras son las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la planificación y las políticas integradas (en especial en los sectores clave), los enfoques relativos a los medios de vida sostenibles y en favor de los pobres, la gestión urbana sostenible, y el consumo y la producción sostenibles.

44. En principio, el planteamiento de la economía verde procura reunir bajo un mismo techo toda la gama de políticas económicas y modos de análisis económico pertinentes para el desarrollo sostenible. En la práctica, abarca una variedad bastante importante de publicaciones y análisis que suelen partir de bases un tanto diferentes. En este sentido, es posible reconocer cuatro corrientes, las cuales representan modos de análisis económico ligeramente distintos. Una de ellas aborda la cuestión a través del análisis del fracaso del mercado y la internalización de los factores externos. Otra utiliza una visión sistémica de la estructura económica y su impacto en los aspectos pertinentes del desarrollo sostenible. La tercera está centrada en los objetivos sociales (por ejemplo, los puestos de trabajo) y examina las políticas auxiliares necesarias para conciliar esos objetivos con los de la política

económica. Por último, la cuarta corriente se centra en la macroeconomía y la estrategia de desarrollo a fin de determinar caminos dinámicos que conduzcan al desarrollo sostenible. Si bien cada una de estas corrientes se identifica con determinados grupos de instrumentos normativos, a grandes rasgos estos pueden agruparse en las siguientes categorías:

a) Conseguir precios correctos, en particular mediante la eliminación de subsidios, la valoración de los recursos naturales y la aplicación de impuestos a las cosas que perjudican el medio ambiente (factores “negativos” para el entorno), con el fin de internalizar los factores externos, apoyar el consumo sostenible e incentivar las opciones disponibles para las empresas. Este planteamiento está basado en las primeras obras sobre la economía ambiental¹⁷;

b) Establecer políticas en materia de adquisiciones públicas para promover que las empresas y los mercados adopten un enfoque ecológico;

c) Implementar reformas impositivas ecológicas¹⁸ basadas principalmente en la experiencia de los países europeos. La idea fundamental es que el traslado de la base impositiva, es decir, que los impuestos no se apliquen a los factores de producción “positivos”, como el trabajo, sino a los factores “negativos”, como la contaminación, procura dos ventajas: se corrigen los factores ambientales externos y se impulsa el empleo¹⁹;

d) Hacer inversiones públicas en infraestructura sostenible (incluido el transporte público, la energía renovable y la adaptación de la infraestructura y los edificios existentes para lograr un uso más eficiente de la energía) y en capital natural, a fin de restaurar, mantener y, en lo posible, aumentar los recursos de capital natural. Este planteamiento es particularmente importante en el contexto de la recesión actual, habida cuenta de la necesidad de sufragar los planes de estímulo con fondos públicos;

e) Promover el apoyo público específico para la investigación y el desarrollo de tecnologías ecológicas, en parte para compensar la escasa inversión privada en actividades precomerciales de investigación y desarrollo, así como para fomentar la inversión en esferas críticas con economías de escala dinámicas potencialmente altas (como la energía renovable), y en parte para compensar la tendencia actual en que la investigación y el desarrollo están orientados a las tecnologías sucias y peligrosas;

f) Invertir en forma estratégica mediante el desembolso de fondos públicos para el desarrollo y el establecimiento de programas de incentivos y asociaciones, a fin de sentar las bases de un proceso autosuficiente de crecimiento económico sostenible, tanto desde el punto de vista social como ambiental;

¹⁷ En particular, David Pearce, Anil Markandya y Edward B. Barbier, *Blueprint for a Green Economy* (Londres, Earthscan, 1989).

¹⁸ También denominadas reformas impositivas y presupuestarias verdes.

¹⁹ En teoría, no obstante, un escenario de mayor crecimiento y aumento del empleo no es automáticamente comparable con la situación de partida, ni siquiera en el caso de un cambio impositivo sin impacto en los ingresos. Es más, en un marco dinámico, la variación del volumen y el tipo de capital acumulado gracias a la reforma impositiva puede provocar una mejora de la productividad que, a la larga, podría afectar el crecimiento. En la práctica, el impacto de la reforma impositiva en las tasas de crecimiento ha de evaluarse por medios empíricos.

g) Formular políticas sociales que concilien los objetivos sociales con las políticas económicas vigentes o propuestas.

45. Para poder ampliar el concepto de economía verde y aplicarlo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, habrá que disipar el temor de que la aplicación de un modelo de economía verde enlentezca el proceso de desarrollo. Para ello tal vez sea necesario determinar políticas e instrumentos auxiliares, entre ellos salvaguardias, redes de seguridad, normas específicas para determinados sectores, actividades de fomento de la capacidad y necesidades en materia de asistencia internacional. En pocas palabras, ¿cómo contribuiría una “economía verde” o un “crecimiento ecológico” a acelerar la transición al desarrollo?

46. Antes de iniciar la siguiente fase es conveniente conocer los antecedentes, para ello se describen a continuación las cuatro corrientes principales de análisis sobre la economía verde en el sistema de las Naciones Unidas. En primer lugar se encuentra la labor pionera de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), que desembocó en una estrategia de crecimiento ecológico aprobada en 2005. La estrategia comprendía cuatro vertientes: consumo y producción sostenibles, empresas y mercados ecológicos, infraestructura sostenible y reforma impositiva y presupuestaria ecológica. Más tarde se agregaron otras dos vertientes: inversión en capital natural e indicadores de eficiencia ecológica. Todas esas vertientes se basaban en experiencias prácticas o en procesos en curso a nivel mundial. La República de Corea recogió sistemáticamente algunas de las recomendaciones en su estrategia de crecimiento verde.

47. La República de Corea fue el primer país en adoptar el crecimiento verde como estrategia nacional. Su estrategia de crecimiento verde gira en torno a tres elementos: industria, energía e inversión. Concretamente, sus objetivos son: a) mantener las actividades económicas productivas minimizando el uso de energía y recursos; b) reducir al mínimo la presión ambiental cada vez que se consumen energía y recursos; y c) invertir en el medio ambiente como motor del crecimiento económico. Mientras que los dos primeros elementos se hacen eco de la noción convencional de separar el crecimiento económico de la extracción de recursos y la degradación del medio ambiente, el tercero es un objetivo más estratégico, compartido por otros Gobiernos y empresas de avanzada, a saber: ser los primeros en adoptar las industrias y tecnologías “verdes” emergentes a nivel mundial.

48. Una de las principales recomendaciones de la estrategia de crecimiento verde se refiere a la reforma impositiva ecológica. Al igual que las demás recomendaciones, surge del examen de la experiencia, en particular de los países europeos (sobre todo los países escandinavos y Alemania), donde la introducción gradual de los impuestos ecológicos no sólo no afectó demasiado el crecimiento del producto interno bruto (PIB), sino que tuvo una repercusión positiva, aunque limitada, en el empleo y fue sumamente beneficiosa para reducir la contaminación²⁰. No obstante, su aplicación a los países en desarrollo y la incorporación de la problemática distributiva requieren un estudio más a fondo dentro del contexto específico de cada país. El impacto neto depende de políticas

²⁰ Roberto Patuelli, Peter Nijkamp, y Eric Pels, “Environmental tax reform and the double dividend: a meta-analytical performance assessment”, *Ecological Economics*, vol.55, núm.4 (diciembre de 2005), págs. 564 a 583.

auxiliares como el uso de los ingresos recaudados mediante el impuesto²¹ o la determinación de los segmentos a los que se dirigen los impuestos y los subsidios. En Costa Rica, por ejemplo, un estudio estableció que un impuesto del 10% sobre la gasolina era positivo, mientras que otro equivalente sobre el diésel era negativo (ya que el diésel se utilizaba mucho en el transporte público)²².

49. La segunda vertiente data de octubre de 2008 y fue iniciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) mediante su iniciativa para una economía verde²³. El objetivo de la estrategia es ayudar a los gobiernos en la remodelación de las políticas, las inversiones y el gasto y su reorientación hacia determinados sectores, tales como las tecnologías limpias, las fuentes de energía renovable, los servicios relacionados con el agua, el transporte ecológico, la gestión de desechos, los edificios verdes y la agricultura y los bosques sostenibles. La iniciativa abarca dos grandes proyectos: el estudio sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad y el nuevo pacto verde mundial, que fueron iniciados en respuesta a la crisis financiera y económica mundial. El informe sobre la economía verde, que se está preparando actualmente, se refiere a esos dos proyectos.

50. En el estudio sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad se calcularon los costos ambientales (impagos) de las actividades económicas de las principales empresas del mundo y se compararon con las ganancias obtenidas por estas en valores agregados. Los resultados sugieren que buena parte de las empresas más grandes del mundo no serían rentables si tuvieran que sufragar esos costos ambientales, por lo que una economía con un sistema de precios que reflejara mejor los costos ambientales y sociales tendría una estructura muy diferente a la actual. No obstante, para perfeccionar las conclusiones que se intuyen detrás de los resultados del estudio, habría que hacer nuevos estudios en los que, por un lado, se incorporaran expresamente objetivos sociales y objetivos en materia de desarrollo y pobreza, y por otro lado, se evaluaran los efectos del cambio del sistema de precios en el equilibrio general, para lo cual habría que introducir en los cálculos la respuesta de los consumidores a la variación de los precios, las posibilidades de sustitución y el cambio tecnológico.

51. El Nuevo Pacto Verde Mundial del PNUMA demostró por qué los gobiernos debían canalizar recursos para dar estímulos económicos a los sectores y las actividades ecológicas. En múltiples foros surgió rápidamente la idea de que los planes de estímulo ecológico podrían procurar otra ventaja más, ya que facilitarían la transición de las economías nacionales hacia un futuro más verde. Todavía es muy temprano como para evaluar el impacto de los planes de estímulo ecológico en la estructura de la economía, el empleo, la productividad, el uso de los recursos y la contaminación. Si bien el objetivo de esas propuestas era que a corto plazo se crearan puestos de trabajo y se inyectaran fondos a la economía, las inversiones en infraestructura verde tienden a desarrollarse a largo plazo. En efecto, buena parte depende de la escala de las intervenciones, tanto en términos absolutos como en relación con los gastos destinados a inversiones no tan ecológicas, como la

²¹ Tim Callan y otros, "The distributional implications of a carbon tax in Ireland", *Energy Policy*, vol. 37, núm. 2 (febrero de 2009), págs. 407 a 412.

²² Allen Blackman, Rebecca Osakwe y Francisco Alpizar, "Fuel tax incidence in developing countries: the case of Costa Rica", *Resources for the Future*, documento de debate dp-09-37.

²³ www.unep.org/greeneconomy.

construcción de carreteras nuevas o la renovación de las existentes, así como de la presencia o ausencia de vínculos económicos.

52. Esas consideraciones también son pertinentes para la tercera corriente de análisis de la economía verde, que está representada por las contribuciones a este informe realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la CESPAP. La lógica de este planteamiento no se deriva del análisis microeconómico de la internalización de los factores externos, sino de un análisis macroeconómico sobre el uso estratégico de las políticas públicas para orientar el proceso de crecimiento económico hacia formas sostenibles. Por ejemplo, el trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible²⁴ demuestra cómo la inversión en infraestructura, especialmente en energía renovable, puede tender un puente para salvar la distancia que existe entre el programa climático y el programa del desarrollo. Un espaldarazo a la energía renovable podría contribuir no solamente a aumentar el acceso de los pobres a la energía, sino también a reducir los costos de la energía renovable, haciéndola asequible a precios de mercado para los países pobres y competitiva frente a la energía fósil. Esta conclusión se desprende de una larga línea de análisis sobre el desarrollo, por la cual se evalúa el papel de la inversión no sólo en términos de su productividad interna, sino también de sus vínculos ascendentes y descendentes y su capacidad de incentivar las inversiones complementarias. El Departamento aplica la misma lógica a la respuesta mundial a la crisis económica y destaca el papel de la cooperación internacional, tanto para permitir que los países en desarrollo tengan espacio fiscal a fin de responder a la crisis financiera y económica, como para fomentar la transferencia y el uso extendido de tecnologías ecológicamente racionales²⁵.

53. Otro argumento a favor de la inversión pública específicamente orientada a determinados sectores es que, para transitar hacia una economía verde o un crecimiento verde, es preciso realizar cambios estructurales importantes en los sistemas energéticos y de transporte, que son sectores que dependen de la infraestructura. En consecuencia, esto exigirá una estrecha coordinación entre la inversión privada en nuevas industrias y actividades y la inversión pública en nueva infraestructura (por ejemplo, transporte público, recambio de las baterías de los vehículos eléctricos, y ampliación y modernización de las redes para que sean compatibles con fuentes renovables, etc.). Otro ámbito donde la inversión pública será fundamental para el crecimiento verde es la construcción de viviendas dignas, asequibles y adaptadas al medio ambiente, a fin de hacer frente a las necesidades impuestas por el rápido aumento de los hogares de bajos ingresos en las ciudades de los países en desarrollo

54. La cuarta corriente surge de la colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el PNUMA en materia de “empleo verde”²⁶, y de la subsiguiente iniciativa de la OIT de organizar cursos de capacitación y asistencia

²⁴ *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.09.II.C.1) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “A global green new deal for climate, energy and development”, nota técnica, diciembre de 2009.

²⁵ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Policy Brief No. 12, (véase la nota 10).

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world” (septiembre de 2008).

técnica en la materia. Esta corriente es tributaria de una tradición más antigua de análisis económico centrado en la conciliación de los objetivos sociales y económicos. Una referencia clásica es la publicación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) titulada “Ajuste con rostro humano”²⁷, que contiene ejemplos concretos de políticas de ajuste estructural en las cuales se han incorporado exitosamente las preocupaciones sociales. En otras iniciativas sobre el tema se invierte la causalidad y se examina de qué manera las medidas sociales podrían incorporar objetivos ambientales. Entre esas iniciativas figuran, por ejemplo, el examen del potencial de los empleos verdes en el marco de los programas laborales gubernamentales (como el régimen MGNREGA de la India) o los programas de estímulo (como la Ley de recuperación y reinversión de los Estados Unidos)²⁸. Si bien esta reflexión es prometedora, todavía es muy preliminar y está basada en pruebas empíricas limitadas, por lo que en el futuro habrá que seguir desarrollándola.

55. En términos más generales, es un hecho que las dimensiones sociales y de desarrollo, en particular la erradicación de la pobreza, no están adecuadamente contempladas en algunas de las políticas recomendadas en materia de economía verde. A pesar de que las recomendaciones de internalizar los factores externos son coherentes con la teoría económica, pueden tener impactos sociales negativos si no se han formulado cuidadosamente y, en la mayor parte de los casos, además de tener que complementarse con otras políticas relativas a la oferta y demanda, podrían ser difíciles de aplicar si no cuentan con apoyo externo para fomentar la capacidad y establecer mecanismos de compensación.

56. Del mismo modo, las recomendaciones en materia de valoración formuladas por el estudio sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad podrían adaptarse, en principio, para que contribuyan a la erradicación de la pobreza, haciendo corresponder, por ejemplo la valoración y el pago de los servicios ambientales con el empoderamiento de la comunidad y la protección de los derechos de las comunidades pobres. En la práctica, se trata de un componente adicional, que tendrá que encararse con seriedad antes de poder adoptar algunas de las recomendaciones. El enfoque REDD Plus en el contexto del cambio climático sigue esta lógica.

57. En resumen, la “economía verde” es un término general, como sucede con el propio desarrollo sostenible, que comprende un conjunto de instrumentos económicos a través de los cuales se podría aprovechar la actividad económica para contribuir a la consecución de uno o más objetivos de desarrollo sostenible. Como ocurre con todos los instrumentos económicos, su aplicación requiere una comprensión profunda del contexto social, institucional y político del país, la existencia o la ausencia de apoyo internacional, y un compromiso de aprendizaje y adaptación. El debate anterior sobre la economía verde y el crecimiento verde pone sobre el tapete algunos temas que han de examinarse antes de que comience la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a saber:

²⁷ Giovanni Andrea Cornia, Richar Jolly y Frances Stewart, editores, *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento* (Madrid, Siglo XXI de España, 1987).

²⁸ Robert Pollin, James Heintz y Heidi Garret-Peltier, “The economic benefits of investing in clean energy: how the economic stimulus program and new legislation can boost U.S. economic growth and employment”, estudio para el Programa de Economía verde, Instituto de Investigación en Economía Política, Universidad de Massachusetts, Amherst (junio de 2009).

a) En primer lugar, se necesita una mayor claridad conceptual sobre la relación entre la economía verde y el desarrollo sostenible. En particular, deben explicitarse las consecuencias prácticas del planteamiento, a saber, el conjunto de políticas y medidas propuestas bajo el título de economía verde. Estas podrían compilarse en una base de datos global, disponible en línea, que contuviera las políticas en materia de economía verde y crecimiento verde, las combinaciones de políticas y los análisis al respecto;

b) En segundo lugar, es preciso hacer otros análisis sobre las consecuencias sociales, distributivas y de desarrollo de cada recomendación de política, así como sobre las medidas o intervenciones adicionales, incluida la cooperación internacional, que serían necesarias para conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales. Ese análisis deberá llevarse a cabo para contextos nacionales específicos y podría incluir simulaciones de escenarios sobre la transición hacia un crecimiento equitativo, verde, rápido y sostenible. Cabe señalar que es particularmente importante que el análisis incluya, en forma expresa, las condiciones institucionales y que, en el conjunto de recomendaciones, haya algunas referidas al fortalecimiento institucional;

c) En tercer lugar, además de hacer estudios nacionales, sería necesario preparar algunos modelos y escenarios globales para evaluar las políticas nacionales en materia de economía verde y crecimiento verde en un contexto global, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las interacciones a través del comercio internacional, las inversiones y la transferencia tecnológica.

V. Marco institucional del desarrollo sostenible

58. En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, algunos Estados Miembros han expresado sus opiniones sobre la gobernanza del desarrollo sostenible; por ejemplo, en una de las comunicaciones presentadas se indicó que la conferencia de 2012 podría tratar de debatir sobre la gobernanza a través de una reforma de las instituciones que participaban en la aplicación del programa de desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas, en particular la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el PNUMA. Este planteamiento podría constituir un importante punto de convergencia para la deliberación sobre la reforma de las instituciones internacionales para el desarrollo sostenible, al tiempo que serviría para catalizar un compromiso político de alto nivel con los resultados²⁹. En otra comunicación se hizo hincapié en el establecimiento de “otros compromisos globales sobre desarrollo sostenible, con una visión que tenga en cuenta los objetivos señalados en diversos instrumentos internacionales”³⁰.

59. La presente sección contiene un pantallazo de la arquitectura institucional del desarrollo sostenible, su evolución en el tiempo y las principales lecciones extraídas de esa evolución, incluidas las oportunidades y los desafíos. La atención se ha

²⁹ Comunicaciones de Estados Miembros para el informe del Secretario General sobre la ejecución del Programa 21, y del Plan para su ulterior ejecución, y la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en relación con las opiniones de los Estados Miembros sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (A/64/275), se puede consultar en: www.un.org/esa/dsd/resources/res_docugaecos_64.shtml, Brasil.

³⁰ *Ibíd.*, Colombia.

centrado en el plano internacional, principalmente en los mandatos y objetivos de las entidades clave de las Naciones Unidas encargadas de la cuestión del desarrollo sostenible y sus pilares económicos, sociales y ambientales.

60. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo energizó a la comunidad internacional. Hoy en día, en la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional debe recobrar esa energía. Una cuestión clave es cómo fortalecer a todos los niveles el marco institucional del desarrollo sostenible.

61. Con el correr los años se han creado oficialmente distintas instituciones para mejorar la convergencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales. La principal institución normativa a nivel mundial es la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Entre otros aportes, la Comisión ha procurado activamente la participación de los grupos principales en la formulación de políticas y ha promovido una forma institucional particular, las alianzas entre múltiples interesados, a fin de llevar a la práctica el desarrollo sostenible. Dentro de las Naciones Unidas, el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales ha trabajado para mejorar la coherencia de todo el sistema en relación con los objetivos económicos y sociales. Además se establecieron ONU-Agua, ONU-Energía y ONU-Océanos para promover la coherencia de todo el sistema en esos ámbitos de competencia. A nivel regional, las comisiones regionales han organizado conferencias ministeriales y reuniones de ejecución. A nivel nacional se han establecido varios mecanismos institucionales, incluidos los consejos nacionales sobre el desarrollo sostenible y el proceso de formulación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, y se han incorporado los objetivos de desarrollo sostenible en otros procesos o instituciones, entre ellos los planes de desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). A nivel local, las instituciones locales y municipalidades urbanas han llevado a la práctica procesos relacionados con el Programa 21.

62. Un importante componente del debate sobre el desarrollo institucional está centrado en el pilar ambiental. En las cuatro últimas décadas se han observado cambios considerables en la naturaleza y el alcance de las instituciones ambientales, incluida la creación del PNUMA en 1972 y las secretarías de una creciente lista de convenciones ambientales en los años posteriores. A nivel nacional, después de 1972 aumentó rápidamente el número de países que tenían ministerios de medio ambiente y organismos de protección ambiental. Muchos municipios urbanos y gobiernos locales también establecieron departamentos u organismos encargados de asuntos ambientales. Por último, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas nacionales e internacionales han crecido en forma espectacular, tanto en peso como en envergadura, muchas entidades comerciales han creado departamentos de medio ambiente y han surgido numerosas instituciones de investigación y enseñanza. El crecimiento del pilar institucional fue más rápido que el de los demás pilares del desarrollo sostenible, a saber, el desarrollo económico (cuya expansión y consolidación tuvieron lugar, sobre todo, en los años cincuenta y sesenta) y el pilar social.

63. Ahora bien, el movimiento se demuestra andando. La prueba de que una institución es eficaz y pertinente es su capacidad de lograr resultados. A este respecto, como se indica en las secciones anteriores, existen varias esferas de preocupación. En efecto, las pruebas en materia de indicadores ambientales siguen

siendo menos contundentes de lo previsto; lo mismo ocurre con la convergencia de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Como ya se mencionó, algunas de estas deficiencias podrían atribuirse a la inercia del sistema o la urgencia de otros problemas, especialmente la erradicación de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, la cuestión clave es determinar si los cambios institucionales o estructurales pueden ayudar a acelerar la consecución del programa de desarrollo sostenible en sus tres dimensiones.

A. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

64. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible fue establecida en diciembre de 1992 para garantizar un seguimiento eficaz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo mediante el seguimiento y la presentación de informes sobre la aplicación de los acuerdos alcanzados en la Conferencia en los planos local, nacional, regional e internacional. Tras la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 se decidió que la Comisión se encargara también de prestar orientación normativa para el seguimiento del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo³¹. La Comisión, que está integrada por 53 miembros, es una comisión orgánica del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

65. La Asamblea General ha subrayado en repetidas ocasiones, la más reciente en la resolución 64/236, que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible debería seguir ejerciendo la función de comisión de alto nivel encargada del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y servir de foro para examinar las cuestiones relativas a la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

66. En 2002, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social abogó por reforzar la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible a efectos de que desempeñara un papel más importante en la aceleración de las medidas a todos los niveles en la aplicación del Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. En respuesta, la Comisión, en su 11º período de sesiones, decidió funcionar sobre la base de ciclos de aplicación bienales hasta 2016/17, con un período de sesiones de estudio y otro dedicado a las políticas. El período de sesiones de estudio está dedicado a la evaluación de los progresos realizados en la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible y la determinación de los obstáculos y las carencias, mientras que el período dedicado a las políticas se ha de celebrar para acelerar la aplicación y adoptar medidas para superar los obstáculos y las carencias. Asimismo se acordó que se debatirían varias cuestiones transversales junto con los temas principales de cada ciclo.

67. Una innovación importante fue el concepto de asociaciones para el desarrollo sostenible, el cual recibió el reconocimiento y el apoyo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social por ser un instrumento de ejecución y un resultado orientado a la acción. Desde la Cumbre se han inscrito en la secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible más de 360 asociaciones público-privadas de esa naturaleza. A petición de los Estados Miembros, durante los períodos de sesiones de la Comisión se organizaron ferias de asociaciones para debatir, examinar y seguir de cerca las

³¹ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

contribuciones de esas asociaciones al desarrollo sostenible. Hoy ha llegado el momento de dar un paso más y de evaluar los logros, individualizar tanto las lecciones aprendidas y las mejores prácticas como los obstáculos y las carencias, y analizar puntos de vista sobre la posibilidad de repetir, ampliar y adaptar las experiencias.

68. Desde la aprobación del programa de trabajo plurianual, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible ha hecho suyas una serie de innovaciones. Entre estas figuran un mayor liderazgo de las instituciones regionales y subregionales, el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas (por ejemplo, a través de las ferias de asociaciones y los centros de enseñanza), la promoción de una mayor colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones y redes, el fortalecimiento de la participación de los grupos principales, la promoción de iniciativas de asociación entre los Gobiernos, los grupos principales y otras partes interesadas, y la introducción de los diálogos entre múltiples interesados para adaptar medidas en apoyo de la aplicación.

69. A pesar de estas reformas y sus resultados positivos, sería interesante establecer si la adopción de algunos cambios concretos en el marco institucional del desarrollo sostenible podría contribuir a aumentar la coherencia entre los distintos objetivos. A este respecto, los Gobiernos y las partes interesadas han formulado varias sugerencias³² de revisión de la arquitectura internacional del desarrollo sostenible, entre las que figuran propuestas tales como la transformación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en un consejo sobre el desarrollo sostenible bajo la égida de la Asamblea General, la transformación del Consejo de Administración Fiduciaria en un consejo sobre el desarrollo sostenible, y la celebración de una serie de sesiones sobre el desarrollo sostenible como parte del período de sesiones anuales del Consejo Económico y Social.

70. Habida cuenta de que varias propuestas ya se han hecho públicas, el presente informe no entrará en detalles sobre sus ventajas y desventajas. En cambio, los puntos que figuran a continuación intentan llevar la discusión a las cuestiones subyacentes. Cabe aclarar que el desarrollo sostenible no se limita al pilar ambiental, por lo tanto, para demostrar el desarrollo sostenible hay que probar en qué medida se han logrado sus tres componentes. La comunidad mundial debería aprovechar la oportunidad brindada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible para examinar a fondo cómo se pueden ejecutar de manera más eficaz las diferentes funciones que participan en la integración de los distintos componentes del desarrollo sostenible. En el caso de algunas funciones habrá que hacer cambios institucionales, aunque en otros casos se podría recurrir a intervenciones en las instituciones existentes.

71. *Fortalecimiento de la coherencia en el ámbito nacional.* El componente local es muy importante en la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales, y puede fomentarse, por ejemplo, mediante la reactivación de los consejos nacionales de desarrollo sostenible, que contribuirían a lograr la participación de una mayor variedad de ministerios y partes interesadas de cada país. Para ello se necesitaría apoyo financiero específico y actividades de fomento de la capacidad para los países en desarrollo, todo lo cual se podría lograr a través de los canales existentes en las Naciones Unidas, por ejemplo, el Grupo de las

³² Stakeholder Forum for a Sustainable Future, “International governance for sustainable development and Rio+20: initial perspectives”, documento de debate 1, febrero de 2010.

Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual no sólo podría ofrecer orientación a nivel nacional sobre cuestiones sectoriales, como lo hace en la actualidad, sino también sobre el programa integrado de desarrollo sostenible.

72. *Implicación de todo el sistema.* Otro componente importante son las organizaciones internacionales. Su participación efectiva en el proceso de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es necesaria para asegurar que las decisiones adoptadas por la Comisión se reflejan en los programas de trabajo de sus organizaciones. Se podrían tomar algunas medidas para contribuir a fomentar esa participación activa. Ya se han puesto en práctica algunas iniciativas que se podrían evaluar en los próximos dos años (por ejemplo, invitar a los presidentes de los órganos rectores de las entidades de las Naciones Unidas a las sesiones de la Comisión). Además se podría justificar el establecimiento de un proceso continuo para vincular las decisiones de la Comisión con los programas de trabajo de las entidades de las Naciones Unidas.

73. *De la política a la aplicación.* Idealmente, el papel integrador de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en lo que respecta a las tres dimensiones del desarrollo sostenible no debería limitarse a la adopción de una decisión, sino que debería traducirse en medidas que los asociados de ejecución, especialmente los gobiernos, incluyeran en sus planes nacionales o institucionales. Se han barajado algunas opciones en relación con este tema, entre ellas la propuesta de que durante la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sobre políticas de la Comisión se dedicara una jornada a las cuestiones relacionadas con la aplicación, en la cual se intercambiara y comunicara información a fin de determinar en qué medida las decisiones adoptadas durante el ciclo anterior se han recogido en los planes nacionales de desarrollo.

74. *Movilización de los grupos principales.* El proceso de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible sigue siendo reconocido como el más interactivo e inclusivo dentro del sistema de las Naciones Unidas, lo que permite la participación activa de la sociedad civil. En los últimos años, cerca de 1.000 representantes de los 9 grupos principales han completado la preinscripción para los períodos de sesiones de la Comisión y varios cientos participaron activamente en el proceso. No obstante, para acelerar la aplicación a nivel nacional es preciso que, además de proseguir los esfuerzos en curso, se entable un diálogo con las numerosas organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales internacionales que están gestionando la implementación a gran escala de proyectos de desarrollo sostenible. Por lo tanto, se considera importante ampliar la base de participación de los grupos principales en el proceso de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

75. *Asociaciones.* Desde la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible ha desempeñado un papel importante para facilitar las asociaciones entre los gobiernos, los grupos principales y otras instituciones nacionales e internacionales, con el objetivo de aplicar las decisiones de la Comisión sobre el terreno. Esta experiencia debe profundizarse y para ello se están barajando varias opciones, incluida la celebración de asociaciones específicas (o asociaciones de asociaciones) relativas a cada grupo de decisiones de política.

B. Procesos de desarrollo sostenible más amplios

76. La máxima institución mundial en cuanto a los tres objetivos de las Naciones Unidas (la paz, el desarrollo y los derechos humanos, que tomados en conjunto están fuertemente correlacionados con las tres dimensiones del desarrollo sostenible) sigue siendo la Asamblea General. La Asamblea, que tiene una composición universal de 192 Estados, una estructura de gobernanza en que cada nación tiene un voto, y un mandato amplio, cuenta con una representatividad y una legitimidad únicas. La Asamblea ha mantenido sistemáticamente una postura con visión de futuro respecto del programa de desarrollo sostenible y ha establecido los mandatos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación de la ejecución del Programa 21 (1997), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (2002) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012). En 1983 estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y consagró el concepto de desarrollo sostenible como término acordado a nivel internacional. La Asamblea General hará suyos los resultados de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible durante el sexagésimo séptimo período de sesiones y, gracias a la intervención de la Asamblea, esos resultados se convertirán en la norma mundial para las leyes nacionales sobre el desarrollo sostenible.

77. La Asamblea General es el punto de convergencia más alto de los resultados legislativos sobre cada uno de los tres pilares del desarrollo sostenible. En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (párr. 143), se había encomendado a la Asamblea que diera “una orientación política general a la ejecución del Programa 21 y su examen”. Cabe plantearse si no convendría adoptar otras medidas que aseguraran que las cuestiones relacionadas con los tres pilares del desarrollo sostenible se presentara a la Asamblea en forma integrada, en lugar de (o además de) hacerlo por vías separadas³¹.

78. En el mandato del Consejo Económico y Social también está prevista la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible. El Consejo ha celebrado períodos de sesiones especiales a los efectos de esa integración, entre ellos el período de sesiones sustantivo de 2007 dedicado al desarrollo sostenible. No obstante, el tema principal del Consejo varía mucho de un año a otro y el desarrollo sostenible en su sentido amplio, tal como se define en el Programa 21, no se examina todos los años. Una vez más, cabe plantearse si el Consejo debería celebrar un debate integrado en materia de desarrollo sostenible durante la serie de sesiones de carácter general, o limitarse a examinar informes individuales sobre los tres pilares.

C. Gobernanza ambiental internacional y gobernanza de los pilares económico y social del desarrollo sostenible

79. La motivación para discutir sobre la gobernanza ambiental internacional y sobre las instituciones para el desarrollo sostenible es la misma, a saber, la necesidad de que los recursos se utilicen en forma más eficaz para hacer frente a los cambios ambientales sin precedentes que están ocurriendo a todo nivel y a sus consecuencias potencialmente negativas para el desarrollo económico y social,

especialmente el de los grupos pobres y vulnerables de la sociedad. También se han hecho llamamientos para aumentar la coherencia de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible. La cuestión de la gobernanza ambiental internacional se ha debatido en algunas de las plataformas intergubernamentales convocadas por el PNUMA, que ha recibido el mandato de la Asamblea General de supervisar la aplicación del programa ambiental del sistema de las Naciones Unidas. En febrero de 2010, un grupo consultivo de ministros y representantes de alto nivel presentó al Consejo de Administración del PNUMA, en su 11º período extraordinario de sesiones, un conjunto de opciones para mejorar la gobernanza ambiental internacional (UNEP/GCSS.XI/4, anexo).

80. El grupo consultivo definió cinco objetivos para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental internacional: establecer una base científica sólida, creíble y accesible, que haga interfaz con las políticas; alzar una voz global y autorizada en pro de la sostenibilidad del medio ambiente; lograr la eficacia, la eficiencia y la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas; garantizar fondos suficientes y previsibles; y asegurar un enfoque activo y coherente para satisfacer las necesidades de los países. Las opciones para la reforma gradual se esbozan en el párrafo 12 del informe del grupo (UNEP/GCSS.XI/4, anexo), mientras que las opciones para una reforma más amplia figuran en el párrafo 13.

81. Al expresar sus puntos de vista sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, algunos Estados Miembros también hicieron alusión a la gobernanza ambiental institucional y manifestaron que, 40 años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo, en la que se creó el PNUMA, había una oportunidad de buscar un impulso político del más alto nivel para reforzar la estructura institucional internacional de la gobernanza ambiental³³. Algunos subrayaron la necesidad de integrar la gobernanza ambiental internacional con los otros dos pilares del desarrollo sostenible³⁴.

82. Una cuestión específica del proceso de gobernanza ambiental internacional, a saber, la cooperación con otros organismos intergubernamentales, ha sido un tema permanente tanto en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible como en el Consejo de Administración del PNUMA. Los recientes acontecimientos en el ámbito de la cooperación internacional se han centrado en seguir desarrollando el derecho internacional, en particular en cuanto al cambio climático, la biodiversidad y los productos químicos. El Grupo de Enlace Mixto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco sobre el Cambio Climático es responsable de la coordinación entre las secretarías y los programas, así como de la coordinación de los procesos legislativos y el seguimiento coordinado de los resultados legislativos. A este respecto, podría resultar útil aprovechar las enseñanzas extraídas de la sinergia positiva lograda durante los trabajos relativos a los tres convenios sobre productos químicos (el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación y el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional).

³³ Comunicaciones de Estados Miembros (véase la nota 28), Indonesia.

³⁴ *Ibíd.*, este tema fue mencionado especialmente por Sudáfrica y Suiza.

83. Esas cuestiones de cooperación van más allá de los procesos oficiales en relación con los convenios. El sistema de las Naciones Unidas ha establecido una serie de instrumentos de derecho indicativo no vinculantes, los cuales a veces han evolucionado hacia acuerdos vinculantes. Entre ellos figuran el Compromiso internacional sobre recursos fitogenéticos y el Plan de acción mundial sobre los recursos zoogenéticos, ambos de la FAO, y el Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, administrado por el PNUMA.

84. Un ejemplo de un instrumento no vinculante que ha sentado las bases para aplicar un enfoque amplio a un sector crítico es el establecimiento del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, creado por la resolución 2000/35 del Consejo Económico y Social como órgano subsidiario con el objetivo principal de “promover la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques y fortalecer el compromiso político a largo plazo a esos efectos”, sobre la base de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo³⁵, 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 tipo (Principios relativos a los bosques)³⁶, y el capítulo 11 del Programa 21³⁷. La resolución condujo a que se estableciera la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, una asociación innovadora integrada por 14 de las principales entidades internacionales dedicadas a los bosques, con el fin de apoyar al Foro y sus Estados miembros; y en 2007, el histórico instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques fue aprobado por el Foro durante su séptimo período de sesiones y por la Asamblea General (resolución 62/98). Otros acontecimientos recientes han generado importantes oportunidades de cooperación. Entre ellas figura la posibilidad de elaborar un programa de trabajo conjunto en torno al enfoque REDD Plus, junto a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

D. Mecanismos de coordinación y consulta a nivel sectorial

85. Los mecanismos sectoriales de coordinación y consulta en las esferas económica, social y ambiental han existido en el sistema de las Naciones Unidas desde los años cincuenta, como parte del mecanismo principal de coordinación interinstitucional a nivel directivo superior; el Comité Administrativo de Coordinación, que pasó a denominarse Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación tras una reforma de 2000. El Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta se ocupa de la coordinación intersectorial; ese comité está integrado por directores superiores de los programas que dependen jerárquicamente del Jefe Ejecutivo. Tras la reforma de 2000 del Comité Administrativo de Coordinación, que fue establecido para crear una estructura permanente más flexible, con grupos especiales de tareas dedicados a cuestiones específicas y con calendarios más acotados, sólo se crearon tres órganos sectoriales permanentes en sustitución de los subcomités anteriores del Comité que tenían

³⁵ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, resolución 1, anexo.

³⁶ *Ibíd.*, anexo III.

³⁷ *Ibíd.*, anexo II.

mandatos sectoriales similares: ONU-Agua, ONU-Energía y ONU-Océanos, los cuales se ocupan de aspectos específicos del desarrollo sostenible.

86. Otros mecanismos de coordinación a nivel de todo el sistema dignos de mención son el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales, dirigido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dirigido por el PNUD, y el Grupo de Gestión Ambiental, dirigido por el PNUMA.

87. Cabe señalar que para una amplia variedad de sectores incluidos en el Programa 21 no existen mecanismos sectoriales, y que el mecanismo multisectorial específico del Comité Administrativo de Coordinación en materia de desarrollo sostenible, que tenía un sistema de administración de tareas, fue disuelto como parte de la reforma de 2000 en aras de la racionalización y la simplificación. Ahora bien, es evidente que la coordinación intersectorial entre organismos en relación con el desarrollo sostenible, excepto en materia de agua, energía y océanos, ha resultado perjudicada. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible debería examinar la conveniencia de crear un nuevo mecanismo interinstitucional para garantizar la futura coordinación en materia de desarrollo sostenible.

E. Procesos e instituciones nacionales y locales

88. El progreso hacia el desarrollo sostenible debe ser respaldado por una reforma institucional no sólo a escala mundial, sino también a escala nacional. Dadas las grandes diferencias en lo que respecta a la historia, la capacidad institucional general y los desafíos y las prioridades del desarrollo sostenible, no es ni beneficioso ni viable preparar un plan común para establecer las bases institucionales del desarrollo sostenible a nivel nacional. Las estructuras institucionales adecuadas deberán modelarse en función de las realidades locales, aunque es evidente que los países y las localidades con características y retos similares pueden intercambiar experiencias.

89. Los consejos nacionales para el desarrollo sostenible han sido una innovación institucional importante y han logrado que las partes interesadas no gubernamentales participaran directamente en los procesos de consulta y toma de decisiones sobre las políticas. Sin embargo, debido a una serie de razones que valdría la pena investigar, muchos consejos nacionales han dejado de funcionar. Su revitalización podría formar parte de los esfuerzos para fortalecer el desarrollo institucional a nivel nacional. En ese caso, sería importante establecer mandatos claros y una coordinación efectiva con los procesos tradicionales de toma de decisiones. Además, sería conveniente que fueran copresididos por los ministerios de desarrollo y economía principales, ya que esto podría contribuir a integrarlos al proceso habitual de toma de decisiones. La selección de las partes interesadas y sus representantes es un elemento fundamental para los consejos nacionales para el desarrollo sostenible, ya que es importante garantizar que las opiniones y los intereses de aquellas partes interesadas que no pueden organizarse fácilmente se reflejen en forma adecuada. Se podría encomendar a los consejos revitalizados el seguimiento de la aplicación de las decisiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la presentación de informes a la Comisión sobre los progresos realizados.

90. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible son otra cuestión institucional clave para el desarrollo sostenible. En muchos países, esas estrategias son el resultado de la reforma gradual de las instituciones existentes. En algunos casos en que no había procesos de planificación o cuando éstos no eran efectivos, ha resultado útil establecer nuevos procesos en relación con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Cabe señalar que una estrategia nacional de desarrollo sostenible es un proceso que exige un aprendizaje continuo. En el contexto de estas estrategias, un aspecto institucional importante es establecer mecanismos de coordinación efectiva a nivel gubernamental. En muchos casos, la creación de consejos y grupos de trabajo interministeriales encabezados por un organismo central (la Oficina del Primer Ministro o el Presidente, o los ministerios de finanzas y planificación) ha resultado efectiva. En cambio, la idea de encomendar a algunas instituciones el mandato de aumentar la coherencia vertical a escala nacional y subnacional suele estar menos desarrollada. Otro de los aspectos institucionales es la necesidad de encontrar mecanismos para revisar las estrategias existentes, como el examen a cargo de expertos internos y externos, la revisión entre homólogos o los procesos de intercambio de enseñanzas, así como el examen hecho por instituciones oficiales reconocidas.

91. Otro reto institucional para una estrategia nacional de desarrollo sostenible es que el desarrollo sostenible refleja numerosas escalas diferentes. Las estrategias y las políticas nacionales pueden repercutir en otros países y en el patrimonio regional y mundial. Por ello, deben tenerse debidamente en cuenta y formar parte de procesos nacionales que incluyan, entre otras cosas, evaluaciones externas hechas por homólogos. La participación en los últimos años de representantes de los países en desarrollo en el proceso de examen de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible de los países desarrollados podría ser considerada un paso en esa dirección. Para seguir fortaleciendo los procesos participativos en materia de desarrollo sostenible es preciso seguir aumentando la transparencia y el acceso a la información. En este sentido, podría ser útil aprovechar los avances en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

F. Instituciones encargadas de generar e intercambiar conocimientos

92. La popularización de Internet ha logrado que los habitantes de todo el mundo puedan acceder a abundante información, aunque no siempre de valor, sobre una variedad prácticamente ilimitada de temas, incluido el desarrollo sostenible. La proliferación de las fuentes de información y la facilidad del acceso han hecho que la tarea de organizar y consolidar la información y los conocimientos útiles sobre el desarrollo sostenible sea difícil y, a la vez, urgente.

93. Si bien se ha generado un caudal importante de conocimientos sobre el concepto y la aplicación práctica del desarrollo sostenible, buena parte de esa información está fragmentada y no siempre está disponible en un formato conveniente para los planificadores y los técnicos. Por ejemplo, si bien se han creado instrumentos y métodos analíticos pertinentes para abordar algunas cuestiones relacionados con el desarrollo sostenible, como la reflexión sobre el ciclo biológico, la valoración del medio ambiente y los servicios relativos a los

ecosistemas, así como otros conceptos, estos no suelen materializarse en políticas, aunque cabe destacar que hay algunas notables excepciones³⁸.

94. Asimismo, el conocimiento práctico acumulado desde la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sobre las políticas e instituciones que producen buenos resultados no se ha utilizado tan sistemáticamente como debería para contribuir al proceso de formulación de políticas. Esto se debe, en parte, a que el desarrollo sostenible no es una especialización reconocida, por lo cual el conocimiento pertinente en la materia está fragmentado y es difícil de encontrar³⁹. Esta fragmentación queda en evidencia cuando se visitan los repositorios de conocimientos más populares de Internet (por ejemplo, Wikipedia). Las entradas sobre el desarrollo sostenible no están relacionadas entre sí y no dan la impresión de que exista un marco de integración. En la mayor parte de los casos, las publicaciones periódicas y los libros sobre el desarrollo sostenible se refieren a uno de sus pilares: el medio ambiente.

95. Para superar esas barreras, además de abordar las cuestiones institucionales, habrá que lograr avances en varias esferas. En primer lugar, la información contenida en la web sobre el desarrollo sostenible debe organizarse y ponerse a disposición de los encargados de formular políticas, así como de otros usuarios, en un formato que sea coherente y fácil de usar. En segundo lugar, las redes que actualmente trabajan en materia de desarrollo sostenible deben establecer relaciones comunes y lograr que sus actividades sean más visibles para los planificadores. A su vez, esto podría contribuir a un tercer proyecto: documentar los casos exitosos, las mejores prácticas y las evaluaciones de las políticas y los programas en el ámbito del desarrollo sostenible, y ponerlos a disposición del público a través de la web, en un formato fácil de usar. Y lo que es más importante, se podría llevar a cabo una síntesis de los conocimientos acumulados sobre el desarrollo sostenible en los dos últimos decenios, realizando para ello un ejercicio dinámico de recopilación, con el objetivo de sentar bases sólidas para una reflexión sobre los desafíos del desarrollo sostenible en el siglo XXI.

96. A nivel de las Naciones Unidas sería importante alentar y apoyar el establecimiento de vínculos más fuertes entre la comunidad científica y la comunidad encargada de la investigación normativa en el ámbito del desarrollo sostenible, y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y otras instituciones y procesos (por ejemplo, el Consejo Económico y Social). La Alianza del conocimiento sobre el desarrollo sostenible, que está integrada por una amplia variedad de instituciones de investigación sobre políticas, es un notable ejemplo de iniciativa concreta que permite que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible presente informes a los grupos principales y aproveche los conocimientos de éstos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible será una oportunidad para buscar formas de fortalecer la generación de conocimientos y el intercambio con todos los grupos principales, a fin de asegurar procesos sólidos de adopción de medidas y gobernanza sobre el desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial.

³⁸ David Glover, *Valuing the Environment: Economics for a Sustainable Future* (Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2010).

³⁹ No obstante, un creciente número de instituciones de enseñanza superior están estableciendo programas de grado o escuelas dedicadas al estudio de la sostenibilidad o el desarrollo sostenible.

VI. El camino a seguir

97. El desarrollo sostenible tiende un puente entre diferentes objetivos, países, grupos interesados, sistemas de conocimientos y generaciones. Promete no sólo la armonización de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, sino también una base racional para la cooperación internacional, un mecanismo para la participación del sector privado y la sociedad civil, un medio para llevar el conocimiento científico a los planificadores y las comunidades locales, y una manera de expresar nuestra responsabilidad con las generaciones futuras. Cuando se acuñó, este concepto suscitó gran entusiasmo y movilizó la energía de una amplia variedad de partes interesadas. El presente informe ofrece una evaluación equilibrada de la historia desde 1992 y pone de relieve algunas cuestiones que deberían abordarse. En la actualidad, habida cuenta de que los desafíos son cada vez más urgentes, el mundo vuelve a necesitar ese “espíritu de Río”. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible ofrece la oportunidad de reavivar el entusiasmo y la energía, demostrando cómo se puede seguir construyendo sobre los cimientos echados en Río de Janeiro en 1992.
