



Asamblea General

Distr. general
22 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

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

Segundo período de sesiones

7 y 8 de marzo de 2011

Tema 2 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

Objetivo y temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se examinan los dos temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible —la economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible— en relación con el objetivo del compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados y las lagunas en la aplicación y haciendo frente a las nuevas dificultades que están surgiendo. El punto de partida es el reconocimiento de que el desarrollo sostenible, con sus tres pilares reforzados y que se refuerzan mutuamente, ha sido el objetivo general de la comunidad internacional desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Así, la cuestión que se plantea es de qué manera la atención prestada a esos dos temas puede contribuir a acelerar los avances en el programa de desarrollo sostenible. Los principales mensajes son los siguientes:

a) Países en todos los niveles de desarrollo han venido aplicando en el plano nacional políticas y programas específicos que se adecuan a una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza;

* A/CONF.216/PC/6.



b) Un número cada vez mayor de países está probando a elaborar marcos más generales para sus estrategias y políticas nacionales de desarrollo de acuerdo con los criterios de la economía ecológica, incluidas las estrategias de “crecimiento ecológico con bajas emisiones de carbono”;

c) Los efectos combinados no han producido aún cambios en las pautas de producción y consumo en la misma medida que dificultades;

d) Una atención desde el principio a las oportunidades que benefician a todos, en las que se tiene en cuenta que los beneficios conjuntos considerables a corto plazo, pueden crear confianza y apoyo respecto de una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza;

e) El hecho de que los países obtengan beneficios en materia de reducción de la pobreza gracias a sus actividades relacionadas con la economía ecológica depende a menudo de que se mantenga y se aumente el gasto social convencional, en salud, educación y apoyo específico a los ingresos en favor de los pobres;

f) La mejora de las instituciones es fundamental para que las políticas de economía ecológica den resultados sociales favorables;

g) El cambio hacia una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza supone tanto un cambio estructural en las instituciones que regulan las economías a distintos niveles como un cambio tecnológico;

h) El alcance del marco institucional para el desarrollo sostenible se ha ampliado desde la Conferencia de Río, que supuso un hito, pero la falta de coordinación y coherencia ha impedido obtener todas las ventajas posibles, lo que constituye un problema que debería haberse solucionado hace ya tiempo.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. ¿Cómo puede una economía ecológica contribuir al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza?	4
A. Contexto y concepto	4
B. Contribución de la economía ecológica al crecimiento y otros objetivos económicos	6
C. Posibles efectos de la economía ecológica en la erradicación de la pobreza, los medios de subsistencia y otros logros sociales	13
D. Contribución de la economía ecológica a los objetivos medioambientales y desafíos futuros	21
III. Marco institucional para el desarrollo sostenible	24
A. Enfoques dirigidos a reforzar el marco institucional para el desarrollo sostenible	25
B. El marco más amplio	29
C. Gobernanza del pilar medioambiental	29
D. Gobernanza de los pilares económicos y sociales	32
IV. El camino a seguir	33

I. Introducción

1. Recordando la resolución 64/236 de la Asamblea General, el presente informe ofrece una perspectiva sobre el objetivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible —obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación y haciendo frente a las nuevas dificultades que están surgiendo— y sobre los dos temas enunciados en ella, a saber, una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

2. El informe debe leerse conjuntamente con el informe de síntesis (A/CONF.216/PC/8), basado en las respuestas al cuestionario enviadas por los Estados Miembros, los grupos principales y los organismos del sistema de las Naciones Unidas, en el que se describe con mayor detalle el objetivo de la Conferencia, los avances y las lagunas, y las nuevas dificultades que están surgiendo, así como los dos temas.

3. La perspectiva adoptada en el presente informe consiste en examinar el objetivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible a través de los dos temas. Se plantean así las siguientes cuestiones: ¿de qué manera la atención prestada a los dos temas puede ayudarnos a acelerar los avances en cada uno de los tres pilares del desarrollo sostenible y a lograr la convergencia entre los tres? ¿De qué manera puede promover el objetivo del compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible?

II. ¿Cómo puede una economía ecológica contribuir al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza?

A. Contexto y concepto

4. El desarrollo sostenible hace hincapié en un enfoque integral, equitativo y con visión de futuro de la adopción de decisiones a todos los niveles. Pone de relieve no solo los resultados económicos y sólidos, sino también la equidad entre generaciones y dentro de ellas. Se basa en la integración y en un examen equilibrado de las metas y los objetivos sociales, económicos y ambientales en los procesos de adopción de decisiones tanto públicos como privados.

5. El concepto de economía ecológica se centra principalmente en la relación entre medio ambiente y economía. Esto recuerda a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río en 1992. Antes de la Conferencia, el discurso predominante se centraba en el equilibrio entre las metas económicas y las ambientales. La Conferencia supuso un gran avance en el reconocimiento de la importancia de las sinergias. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002, se destacó el pilar social y se recordó que, si bien el progreso económico a menudo promueve el progreso social, el vínculo no es automático y, en última instancia, el desarrollo económico constituye un medio para mejorar el bienestar humano. Tanto la Conferencia de Río como la Cumbre de Johannesburgo contribuyeron a generar un mayor aprecio de la importancia de los ecosistemas saludables y de un medio

ambiente saludable en relación con esas mejoras para las generaciones presentes y futuras.

6. Pese a los avances logrados desde la Conferencia de Río, resulta evidente que una economía mundial basada en las actuales pautas de consumo y producción impone una gran presión sobre muchos ecosistemas y sobre sistemas decisivos sustentadores de la vida. Al mismo tiempo, en muchas partes del mundo, persiste la pobreza extrema, pese a que el producto interno bruto (PIB) mundial ha aumentado aproximadamente un 60% desde 1992.

7. En los últimos 20 años se ha registrado un proceso acelerado de globalización, y los vínculos entre la producción y el consumo distribuidos por todo el mundo se han estrechado en mayor medida mediante las redes internacionales de comercio, inversión y producción. La globalización ha aportado enormes beneficios a las personas que viven tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Cientos de millones de personas han escapado de la pobreza en gran medida mediante la producción de bienes y servicios de bajo costo para los mercados mundiales. Aún así, los beneficios no han sido iguales para todos, y muchas personas se han beneficiado poco o nada de este proceso, pese a lo cual el proceso continúa y más países se incorporan a él.

8. Si bien el aumento de la prosperidad permite que los países hagan frente a algunos problemas ambientales, la situación en otros países ha seguido empeorando con la globalización y el crecimiento de la población y las actividades económicas. El cambio climático, la pérdida de diversidad biológica y la interrupción del ciclo del nitrógeno son algunos de los problemas a los que se enfrenta el mundo.

9. El principal reto que actualmente tiene ante sí la humanidad es mantener el proceso de erradicación de la pobreza y de desarrollo al tiempo que se ajustan las velocidades. Los países desarrollados deben reducir la huella ambiental lo más rápido y en la mayor medida posible al tiempo que conservan los logros en materia de desarrollo humano. Los países en desarrollo deben continuar mejorando el nivel de vida de su población al tiempo que limitan el aumento de su huella ambiental, reconociendo que la erradicación de la pobreza sigue siendo una prioridad. Se trata de un reto común con el objetivo de alcanzar la prosperidad compartida.

10. En estas circunstancias, el concepto de economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza se ha vuelto cada vez más pertinente. Puede considerarse una lente a través de la cual centrarse en las oportunidades para promover de forma simultánea las metas económicas y ambientales y aprovecharlas. Otro concepto con ecos similares, el de crecimiento ecológico, ha captado el interés en Asia y el Pacífico en primer lugar y, más recientemente, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

11. Existe un entendimiento generalizado de que el crecimiento económico de base amplia ha sido y sigue siendo el factor que contribuye con mayor eficacia a la erradicación de la pobreza. Al mismo tiempo se considera que, en el siglo XXI, el crecimiento deberá ir acompañado de un uso mucho menos intensivo de la energía y los recursos y de una menor contaminación que en épocas anteriores. Todo esto está presente en la noción de crecimiento ecológico, que la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico define como el crecimiento que “pone de relieve el progreso económico sostenible desde el punto de vista del medio ambiente para promover el desarrollo socialmente inclusivo con bajas emisiones de carbono”

(véase <http://www.greengrowth.org>). La definición de la OCDE es similar, pero hace hincapié también en la inversión ecológica como “impulsor del crecimiento económico”¹.

12. La cuestión de cuán prevalentes y significativas son las sinergias entre el medio ambiente y la economía y las oportunidades que benefician a todos es de tipo empírico, y diversos organismos internacionales, centros de estudio y gobiernos están realizando un esfuerzo considerable por ofrecer una respuesta. Cabe citar en este sentido la Iniciativa de Economía Verde del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

13. Aunque la labor realizada hasta la fecha en relación con la economía ecológica ha hecho especial hincapié en la internalización en los precios de los efectos sobre el medio ambiente a fin de enviar un mensaje correcto a los productores y los consumidores, la política pública en pro de una economía ecológica no se limita únicamente al establecimiento de precios adecuados. De hacerlo, habría pocas probabilidades de que una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza pudiera modificar de forma fundamental las pautas de consumo y producción para hacerlas más sostenibles. Los gobiernos tienen una función decisiva que desempeñar financiando inversiones en investigación y desarrollo e infraestructura en que se tengan en cuenta consideraciones ecológicas y facilitando un entorno normativo propicio para las inversiones ecológicas del sector privado y el desarrollo de sectores de crecimiento ecológico dinámicos. Además, tienen también la función decisiva de garantizar que las políticas de economía ecológica apoyen la creación de empleo y la generación de ingresos en favor de los pobres y los grupos vulnerables.

14. Numerosos Estados Miembros (la India, entre otros) han señalado que la economía ecológica no “suplanta” ni sustituye al desarrollo sostenible, sino que es más bien un medio para lograr el objetivo del desarrollo sostenible. La India ha señalado también que la economía ecológica debe dejar “amplia flexibilidad y margen para que las autoridades nacionales hagan sus propias elecciones y definan su camino hacia el desarrollo sostenible en función de las circunstancias y las prioridades nacionales”. Aunque estas formulaciones contribuyen a aclarar la relación entre ambos conceptos, solo la experiencia práctica puede demostrar la eficacia de las estrategias, las políticas y las medidas de economía ecológica como elementos para acelerar el logro del desarrollo sostenible.

B. Contribución de la economía ecológica al crecimiento y otros objetivos económicos

15. En el siglo pasado, el consumo agregado de materias primas aumentó de manera continua; las mejoras constantes en el aprovechamiento eficaz de los recursos y las tecnologías de lucha contra la contaminación no han sido suficientes para contrarrestar los efectos del aumento del volumen de la economía mundial². Actualmente hay un reconocimiento generalizado de que es necesario un sistema de producción y consumo que imponga una presión considerablemente menor sobre las

¹ OCDE, “Investment for green growth”, 2010, se puede consultar en http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_34893_43783465_1_1_1_1,00.html.

² Fridolin Krausmann y otros, “Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century”, *Ecological Economics*, vol. 68, núm. 10 (2009).

reservas de recursos naturales y el medio ambiente. La economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza se ha constituido en un marco para avanzar en esa dirección. Si bien resulta prometedora, también plantea enormes dificultades. En la presente sección se describen tanto las promesas como las dificultades en lo que respecta al crecimiento y la economía.

16. El mayor entendimiento de los riesgos que plantea el actual modelo económico se produce en un momento en que muchos países en desarrollo están a punto de realizar importantes inversiones en materia de energía, transporte, residuos e infraestructura de agua y saneamiento, y el crecimiento económico sostenido se considera decisivo para completar la transición al desarrollo. ¿Permitiría una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza que los países en desarrollo completaran su transición al desarrollo estableciendo al mismo tiempo las bases para mantener un alto nivel de desarrollo humano para las generaciones futuras?

17. A nivel mundial, la cuestión principal es cómo afectaría una transición hacia la economía ecológica a las tasas y pautas mundiales de crecimiento. ¿Sería el crecimiento ecológico un crecimiento más lento, un crecimiento simplemente de otro tipo o quizá un avance aún más rápido hacia los objetivos de desarrollo humano —con independencia de que se traduzca o no en crecimiento del PIB de acuerdo con las mediciones convencionales?³ Si hay “ganadores” y “perdedores” en una transición hacia la economía ecológica, ¿quiénes serían y cómo pueden los gobiernos gestionar la transición?

Perspectivas para el crecimiento ecológico

18. Los defensores de la economía ecológica sostienen que una estrategia de economía ecológica daría relieve a sectores que han estado entre los más dinámicos, tanto en lo que se refiere al crecimiento como a la creación de empleo. Por ejemplo, varios estudios han destacado el crecimiento exponencial de algunos subsectores de la energía renovable, como la eólica y la solar, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Facilitar el crecimiento de estos sectores “ecológicos” arrojaría “dobles dividendos”, ya que sería beneficioso tanto para el medio ambiente como para el desarrollo. Los instrumentos de la economía ecológica, como las inversiones en mantenimiento y restablecimiento del capital natural, contribuirían directamente al crecimiento mediante mejoras en la productividad (por ejemplo, en la agricultura) y la creación de nuevas oportunidades de generación de ingresos (mediante la prestación de mejores servicios a los ecosistemas).

19. Entre los sectores económicos que suelen considerarse candidatos “ecológicos” figuran la salud, la educación, la actividad cultural y otros servicios, la energía renovable y tecnologías conexas, las inversiones para la conservación de recursos y energía, y las inversiones en activos naturales. En la medida en que hay espacio para el crecimiento concentrado en esos sectores, con la consiguiente reducción del crecimiento en actividades que requieren mucha energía y muchos recursos, se introduciría un cambio fundamental en el carácter del crecimiento. Dado que la producción y el comercio de servicios con escaso impacto ambiental han aumentado con la globalización, estos sectores también brindarían otras

³ Véase Joseph Stiglitz y otros, “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, se puede consultar en http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

oportunidades a los países en desarrollo para encontrar mercados aparte de la manufacturación en que puedan especializarse, ampliar sus actividades y lograr un alto crecimiento económico.

20. En la práctica, son inciertos los efectos a largo plazo sobre el crecimiento que tendrían los cambios estructurales del tipo de los derivados de la economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Han empezado a realizarse simulaciones a largo plazo de algunas versiones de un conjunto de medidas de economía ecológica, pero se encuentran aún en una etapa embrionaria. Algunos ámbitos concretos como la mitigación del cambio climático se han investigado de forma más exhaustiva. Algunos modelos sugieren que las políticas de mitigación del cambio climático podrían dar lugar a un crecimiento a largo plazo del PIB mundial en comparación con los métodos que han venido utilizándose hasta ahora, por ejemplo mediante un aumento de las inversiones en generación de energía no contaminante e innovación tecnológica inducida. Otros sugieren que el PIB a mediados de siglo sería algo menor con la estabilización de los gases de efecto invernadero que sin ella⁴. En cualquier caso, también es preciso tener en cuenta los costos que supondría el no tomar ningún tipo de medida. De acuerdo con el PNUMA, la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles reduciría las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial hasta un 6% y haría aumentar un 0,1% el PIB mundial⁵.

21. La experiencia demuestra que algunos instrumentos específicos que suelen incluirse en el combinado de economía ecológica pueden dar lugar a un crecimiento igual o mayor con mejores resultados ambientales. Las evaluaciones de la reforma de la fiscalidad medioambiental, principalmente en los países desarrollados, sugieren que en diversos contextos se obtuvieron mejoras en los resultados ambientales sin que ello supusiera ningún costo o tuviera un costo negativo para el empleo y el crecimiento. La India introdujo recientemente un impuesto sobre las emisiones de carbono de 50 rupias (1,00 dólar de los Estados Unidos) por tonelada de dióxido de carbono para el carbón extraído a nivel nacional y para el importado. Los ingresos generados por el impuesto se destinan a un fondo de energías no contaminantes, que invierte en empresas e investigaciones en el ámbito de las tecnologías de energía no contaminante⁶. En líneas más generales, la utilización que se haga de los ingresos procedentes de las ecotasas puede tener una importancia decisiva en el crecimiento, el empleo y también la equidad.

Economía ecológica, cambio estructural y crecimiento

22. Desde el punto de vista de los países pueden surgir preocupaciones acerca del crecimiento debido a los cambios previstos en la demanda mundial, que se alejaría de los productos básicos que exigen el uso de muchos recursos y mucha energía en que se especializan algunas economías en desarrollo y se centraría en productos y sectores ecológicos en que quizá estas economías carezcan de competitividad.

⁴ Nicholas Stern, *The Global Deal*, Nueva York, Public Affairs, 2009, cap. 3.

⁵ PNUMA, "A brief for policymakers on the green economy and Millennium Development Goals", septiembre de 2010.

⁶ India, Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, "India: taking on climate change. Post-Copenhagen domestic actions", Nueva Delhi, consultado el 19 de octubre de 2010 en <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/india-taking-climate-change-post-copenhagen-domestic-actions>.

23. La cuestión de si los países lograrán atraer inversiones en determinados sectores “ecológicos” es de tipo empírico, y es probable que la respuesta varíe según el país. No existe ningún motivo a priori por el que los países que han encontrado dificultades para atraer inversión nacional o extranjera hacia los sectores tradicionales tendrían mejor suerte con los sectores “ecológicos”. Podrían tenerla, sin embargo, si los sectores ecológicos emplearan factores productivos de mayor intensidad que algunos países poseen en abundancia, aunque el entorno normativo influye también de manera fundamental en las perspectivas de inversión. El atractivo de un lugar es considerablemente mayor cuando las políticas nacionales recompensan la inversión ecológica, como por ejemplo en el caso de los aranceles de distribución para la electricidad renovable⁷.

Medidas para salvar las brechas en materia de tecnología ecológica

24. Otra preocupación bastante generalizada es que la economía ecológica, al promover tecnologías que están lideradas actualmente de manera mayoritaria por los países desarrollados, perjudicaría a países en desarrollo que dependen de las tecnologías convencionales. La mayor capacidad de los países ricos para financiar y apoyar la investigación y el desarrollo también mermaría la competitividad de los países en desarrollo en sectores “verdes” clave, con lo cual se ensancharía aún más la brecha tecnológica. Ese temor puede verse reforzado por los resultados de modelos de simulación que prevén una ventaja para los pioneros en sectores con un bajo nivel de emisiones de dióxido de carbono, como el de la energía renovable⁸.

25. Probablemente haya que distinguir entre grupos de países. Algunos países en desarrollo ofrecen ejemplos que rebaten este razonamiento. Por ejemplo, el Brasil está en la vanguardia de la investigación y producción de biocombustibles, mientras que China abandera la investigación, el desarrollo y la aplicación de tecnologías no contaminantes de uso del carbón. En el sector de la energía renovable, la distribución de patentes entre los países desarrollados y en desarrollo pone de manifiesto los cambios que se están produciendo, ya que algunos países en desarrollo están realizando una importante labor de innovación.

26. Si bien los países que no figuran entre el grupo de innovadores en el sector de las tecnologías no contaminantes no participarían de los beneficios económicos, podrían beneficiarse como usuarios de las tecnologías si la competencia entre los países innovadores y el rápido desarrollo de las tecnologías redujeran los costos e hicieran más asequible su adopción. Por consiguiente, es fundamental asegurar un nivel elevado de competencia en los mercados de las tecnologías no contaminantes, y las políticas de competencia pueden contribuir a ese fin.

27. Con respecto a la propiedad intelectual, la formulación de un conjunto de medidas globales en el ámbito de la economía ecológica podría acelerar el desarrollo de las tecnologías no contaminantes mediante acuerdos de colaboración que promuevan el intercambio de tecnologías. Se han hecho diversas propuestas en materia climática que podrían servir de base para lograr progresos, desde el modelo

⁷ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “A Global Green New Deal for climate, energy, and development”, nota técnica, diciembre de 2009.

⁸ Los modelos económicos elaborados por el Cambridge Centre for Climate Change Mitigation Research (4CMR) prevén importantes oportunidades para los pioneros en el desarrollo de competencias en el sector de las tecnologías emergentes no contaminantes.

relativo a la creación de un centro y redes de innovación convenido en Cancún en virtud del Mecanismo de Tecnología del Clima a modalidades de derechos de propiedad intelectual que promuevan un mayor acceso y utilización por otros.

Economía ecológica y economías que dependen de recursos

28. Un componente clave de la economía ecológica es “establecer precios adecuados”, es decir, reflejar mejor los efectos en el medio ambiente en los precios de mercado, especialmente con respecto a los recursos naturales. Ello incluye la eliminación de subsidios perjudiciales para el medio ambiente, lo cual daría lugar a un aumento de los precios de productos básicos como el petróleo, el gas y los minerales, al menos a corto plazo. Los países que son importadores netos de esos recursos pueden temer que el aumento de los precios estrangule el crecimiento económico. Ello explica en parte su preocupación por reducir la dependencia respecto de las importaciones de combustible fósil.

29. Las economías exportadoras de recursos naturales tienen sus propias preocupaciones, que son un reflejo de las de los importadores netos, a saber, que una reducción importante de la dependencia de los combustibles fósiles a largo plazo dañaría sus perspectivas de crecimiento, a no ser que logaran diversificar sus economías en el ínterin. No obstante, un análisis reciente del Organismo Internacional de Energía sugiere que los principales países productores de petróleo experimentarían solamente una pequeña reducción de los ingresos previstos en el período comprendido hasta 2030 suponiendo que la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera fuera inferior a 450 partes por millón (ppm), en comparación con si todo sigue igual⁹.

Economía ecológica y política comercial

30. Otra vía por la cual la transición hacia una economía ecológica podría afectar el crecimiento de países concretos es el “proteccionismo ecológico”, por ejemplo, si la transformación a diferentes velocidades de la economía mundial en una economía ecológica diera lugar a restricciones al comercio mediante normas impuestas unilateralmente o ajustes arancelarios, ya que serían los países en desarrollo los que probablemente tendrían que cargar con la mayoría de las repercusiones. La falta de capacidad para cumplir normas más estrictas (especialmente en la pequeña y mediana empresa) podría conllevar la pérdida de mercados. Una menor capacidad nacional de exportación podría dar lugar a la reducción del crecimiento y el empleo y al deterioro de la balanza comercial.

31. En la práctica, los sistemas voluntarios de etiquetas ecológicas y certificación promovidos por el mercado son más habituales que las normas y etiquetas impuestas por los gobiernos. Dos de los más avanzados pertenecen al ámbito de la madera tropical y el café. Esos sistemas pueden discriminar a productores sin acceso a nuevas tecnologías y conocimientos y también a pequeños productores para quienes el costo de la certificación puede suponer un obstáculo¹⁰. Las actividades gubernamentales relativas a esos sistemas se han centrado principalmente en el

⁹ Fatih Birol, del Organismo Internacional de Energía, hablando sobre el *World Energy Outlook 2009*; véase <http://www.cphpost.dk/news/commentary/142-commentary/47537-450--147.html>.

¹⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Report of the Ad Hoc Expert Meeting on the Green Economy: trade and sustainable development implications”, Ginebra, 7 y 8 de octubre, párr. 22.

apoyo a los pequeños productores en países en desarrollo para facilitar la participación¹¹.

32. Los subsidios ecológicos, si bien pueden desempeñar una importante función en el desarrollo de la capacidad productiva local y la promoción de la inversión en sectores ecológicos determinados, también pueden distorsionar el comercio. El examen de esos subsidios desde la perspectiva de la Organización Mundial del Comercio, y en particular en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, es útil para evitar la proliferación de medidas que distorsionan el comercio y que dan lugar a injusticias a nivel mundial, especialmente teniendo en cuenta lo difícil que resulta reformar los regímenes de subsidios, como los del sector agrícola. No obstante, también puede limitar el margen normativo para la promoción focalizada de sectores que contribuyen a la transición hacia una economía ecológica.

33. Todo análisis de la compatibilidad con las normas de la OMC de un subsidio público resulta complejo y requiere una evaluación detallada de la medida, su aplicación y los efectos en el mercado. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no prohíbe todos los subsidios, sino sanciona los subsidios que distorsionan el comercio, por lo que prohíbe las subvenciones a la exportación y las subvenciones al contenido nacional; además, los subsidios que dañen la industria interior de otro miembro de la OMC pueden ser impugnados en virtud del Acuerdo.

34. El sector de los biocombustibles pone de manifiesto esta cuestión. Los bajos niveles del comercio internacional se atribuyen por lo general al hecho de que la mayoría de los países subvenciona la producción y el uso de biocombustibles a nivel nacional¹². Los principales países productores¹³ reciben asistencia gubernamental en todas las etapas de la cadena de producción y uso de biocombustibles. Las reducciones de los impuestos sobre los combustibles son la forma más común de apoyo público, aunque también se alienta la inversión mediante la concesión de préstamos en condiciones favorables y garantías de préstamos respaldadas por los gobiernos y se presta un apoyo considerable a las iniciativas de investigación y desarrollo.

¿Cómo gestionar la transición? La función de las políticas públicas

35. Los posibles costos de transición hacia una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza preocupan a muchos países. Entre los cambios en la estructura de las economías nacionales figurarían ajustes en la estructura de la oferta de capital y mano de obra. Por ejemplo, en el caso de una transición rápida hacia sistemas energéticos con un bajo nivel de emisiones de dióxido de carbono, parte del capital existente para la producción de energía podría volverse obsoleto o redundante, lo cual conllevaría costos adicionales en comparación con si todo sigue igual. Incluso en el caso de que una economía ecológica diera lugar a la creación neta de empleo a nivel nacional, ¿cómo podrían compararse los nuevos puestos de trabajo en términos de aptitudes y remuneración

¹¹ Organismo de Evaluación Medioambiental de los Países Bajos, "Role of Governments in multi-actor sustainable supply chain governance systems", 2010.

¹² Toni Harmer, *Biofuels Subsidies and the Law of the World Trade Organization*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issues Paper núm. 20, 2009.

¹³ El Brasil, el Canadá, China, la India, los Estados Unidos de América y la Unión Europea.

con los que se hubieran perdido a causa del cambio estructural? ¿Qué puede hacerse para reciclar rápidamente a los trabajadores damnificados por los reajustes?

36. La aplicación de esos ajustes requeriría priorizar la adopción de políticas públicas para evitar los efectos negativos en el crecimiento económico, el empleo y la pobreza. Cada país tiene una capacidad distinta para hacer frente a esos ajustes y su costo es motivo de especial preocupación para países de bajos ingresos que ya se enfrentan a exigencias elevadas en sus limitados presupuestos nacionales. ¿Cómo se financiaría el aumento de los gastos de inversión y protección social? Una opción es el uso de impuestos medioambientales, que generan ingresos que podrían destinarse a apoyar los ajustes, si se diseñan de manera que no supongan una carga para los pobres.

37. La transición hacia una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza puede lograrse en parte mediante incentivos de mercado que internalicen los costos ambientales y promuevan sectores que sean beneficiosos para el medio ambiente, aunque se trata de una cuestión de política pública. Los gobiernos fijan las normas básicas para los mercados que promueven inversiones ambientalmente racionales, por ejemplo, incentivos fiscales para la compra de vehículos de alto rendimiento energético o sistemas de alimentación solar. También podría reconfigurarse el sistema vigente de subsidios públicos implícitos o explícitos para promover objetivos de desarrollo sostenible.

38. Los países en desarrollo necesitan un crecimiento vigoroso y ese crecimiento puede dirigirse cada vez más hacia inversiones que contribuyan a reducir las emisiones de dióxido de carbono y el uso eficiente de la energía. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo existen oportunidades para el crecimiento del sector de la energía renovable; que estas se aprovechen suele depender de una promoción activa por parte de los gobiernos. Diversas organizaciones han hecho propuestas parecidas relativas a la financiación a nivel internacional de un “fuerte impulso” que amplíe el alcance de la energía renovable en los países en desarrollo, genere economías de aprendizaje y promueva la pronta consecución de la paridad de costos con los combustibles fósiles¹⁴. La intervención gubernamental es también fundamental en materia de inversión social e infraestructura. Si se crea infraestructura con un alto rendimiento energético y la inversión social se dirige a la educación y los servicios de salud, el conflicto entre la actividad económica generada y la protección ambiental será limitado.

39. Las políticas públicas desempeñan una función fundamental en la determinación del camino de crecimiento a seguir. Las inversiones públicas en infraestructura pueden fijar pautas de inversión privada que se mantienen durante años, por ejemplo, desarrollando redes viarias o ferroviarias que determinan las pautas del transporte y la ubicación de las industrias de tal manera que pueden ser beneficiosas o perjudiciales para el medio ambiente.

40. Los gobiernos también pueden decidir incentivar la inversión en tecnologías y sectores ecológicos como parte de políticas industriales y tecnológicas explícitas, con la esperanza de que se conviertan en importantes motores de crecimiento en el futuro.

¹⁴ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2009) (véase la nota 7); Programa GET-FiT de Deutsche Bank Climate Change Advisors; Greenpeace; Renewable Energy Alliance.

41. A nivel internacional, también serán necesarios cambios institucionales para apoyar la transición hacia una economía ecológica. Para ello, es imprescindible examinar la manera en que los sistemas financieros, los mercados de capitales y las normas comerciales favorecen u obstaculizan las inversiones ambientalmente racionales y el crecimiento ecológico.

C. Posibles efectos de la economía ecológica en la erradicación de la pobreza, los medios de subsistencia y otros logros sociales

42. A largo plazo, se cree que un desarrollo que limite los efectos ambientales adversos favorecería la prosperidad y la reducción de la pobreza. En vista de que los pobres son los más afectados por fenómenos como el cambio climático y la degradación ambiental y trastornos como la escasez de alimentos, todo cambio en la economía que disminuya esos riesgos beneficiará a los pobres. Para que una economía ecológica dé esos beneficios, deberá formar parte de un movimiento general encaminado a sistemas de producción y consumo que sean compatibles con el desarrollo sostenible, mediante transiciones que tengan en cuenta las necesidades de cada país en materia de desarrollo. Las medidas que promuevan la transición hacia una economía ecológica deberán priorizar la erradicación de la pobreza y la mejora de los medios de subsistencia de los más vulnerables.

43. Las consecuencias de una economía ecológica para la erradicación de la pobreza y los medios de subsistencia pueden analizarse a diferentes niveles. A un primer nivel, las variaciones en las tasas medias de crecimiento de las distintas economías podrían afectar la capacidad de esas economías para reducir la pobreza y promover logros sociales. A un segundo nivel, los cambios en la estructura de las economías nacionales podrían afectar a las oportunidades y necesidades de empleo, habiendo capacidades nacionales distintas para hacer frente a los posibles efectos adversos. A un tercer nivel, la adopción de políticas concretas de economía ecológica podría, a través de la creación de medios de vida sostenibles, puestos de trabajo adicionales y otros medios, aumentar la capacidad de los países para hacer que el crecimiento se tradujera en una reducción de la pobreza y otros logros sociales.

Posibles efectos sociales de la variación de las tasas de crecimiento

44. La transición hacia una economía ecológica podría conllevar un crecimiento medio inferior para algunos países o grupos de países y el riesgo de que empeoren los resultados relacionados con la reducción de la pobreza. Para evitarlo, tendría que aumentar la tasa de reducción de la pobreza asociada con una tasa de crecimiento concreta. Las políticas distributivas podrían también ayudar a aliviar los efectos adversos de un crecimiento más lento entre los pobres. Si las economías son lo suficientemente flexibles, lo ideal sería que estas emprendieran una transición hacia nuevos motores de crecimiento que fueran eficaces en la reducción de la pobreza.

45. Además del crecimiento, las diferencias observadas en los logros de países concretos en materia de reducción de la pobreza parecen estar vinculadas en gran medida a políticas sociales y factores institucionales, como la distribución de los bienes de producción. Estos pueden tener efectos a largo plazo. Por ejemplo, las inversiones en la enseñanza básica generan un dividendo en términos de reducción

de la pobreza y crecimiento muchos años después de que se hayan hecho las inversiones iniciales.

46. Existen diferencias estructurales entre países, incluso a niveles similares de ingresos, que afectan el alcance de las políticas redistributivas nacionales, incluidas la estructura de la distribución de los ingresos nacionales y la capacidad institucional y administrativa para recaudar impuestos y hacer transferencias de ingresos que contribuyan a la equidad.

47. Existen también diferencias entre países en el modo en que los pobres se ven afectados por las variaciones en los precios que puedan derivarse de políticas encaminadas a “establecer precios adecuados”. Los precios de los productos alimentarios básicos influyen de manera especial en la seguridad alimentaria y la pobreza. Si las políticas agrícolas de una economía ecológica dieran lugar, aunque fuera de manera transitoria, a un aumento del precio de los alimentos, ello afectaría particularmente a los hogares y países de bajos ingresos que son compradores netos de alimentos.

48. Al nivel de las economías nacionales, las relaciones cuantitativas entre el crecimiento y la reducción de la pobreza varían ampliamente. Está claro que no existe una estrategia sencilla y universal para la reducción de la pobreza. Las estrategias de una economía ecológica que sean más eficaces se adaptarán a los contextos nacionales y darán lugar a una considerable reducción de la tasa de la pobreza asociada al aumento de los ingresos.

Posibles efectos en la pobreza de los cambios estructurales

49. Se oyeron muchos debates sobre las posibilidades de creación de empleo ecológico en relación con las medidas de estímulo ecológico de los gobiernos a raíz de la crisis financiera. En el contexto de unas elevadas tasas de desempleo y capital ocioso, los gastos públicos financiados mediante déficit destinados a inversiones ecológicas podrían dar lugar a la creación neta de empleo, lo cual contribuiría a la reducción de la pobreza.

50. En particular, se ha mencionado el potencial de las inversiones en energía renovable para la creación de empleo. Según la Organización Internacional del Trabajo, todas las formas de energía renovable tienen un nivel considerablemente mayor de elasticidad del empleo que las alternativas fósiles o nucleares por unidad de inversión, por unidad de capacidad instalada y por unidad de producción. Además, suelen presentar una menor concentración de empleo en la etapa de fabricación e instalación del equipo y ofrecen un empleo más continuo durante la etapa de operación y mantenimiento¹⁵.

51. Cuando se aprovechan plenamente el capital y la mano de obra, las inversiones adicionales en infraestructura, tecnologías o productos ecológicos reemplazan a otras inversiones. Para que la reestructuración hacia una economía ecológica dé lugar a la creación neta de empleo, hay que desviar las inversiones en sectores que precisan menos mano de obra hacia los sectores ecológicos. La exactitud de este planteamiento es una cuestión de carácter empírico. Es probable que los resultados

¹⁵ OIT, “Global challenges for sustainable development: strategies for green jobs”, nota de antecedentes, Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del Grupo de los Ocho, Niigata (Japón), 11 a 13 de mayo de 2008.

varíen entre las distintas economías, en función de las estructuras económicas y los incentivos asociados a las políticas de una economía ecológica.

52. Los cambios estructurales en las economías nacionales provocados por la transición hacia una economía ecológica se traducirían en ajustes en la composición y el conjunto de aptitudes de la mano de obra necesaria. Con una limitada trasladabilidad a corto plazo de las aptitudes entre sectores, una mayor demanda de mano de obra en sectores “más ecológicos” podría dar lugar a la necesidad de reciclar una parte considerable de la mano de obra. Sin una capacidad adecuada de formación, los trabajadores afectados por los recortes de plantilla permanecerán desempleados o acabarán trabajando en puestos de trabajo que requieren poca especialización. Incluso los períodos breves de desempleo y pérdida de ingresos pueden convertirse en períodos prolongados de pobreza y oportunidades perdidas (por ejemplo, de acceso a la educación) para los trabajadores con salarios bajos y sus familias.

53. La capacidad de los gobiernos nacionales para hacer frente a los efectos adversos de esos ajustes difieren enormemente. En los países desarrollados, una de las funciones del estado del bienestar es compensar a los que resultan perjudicados en el proceso de ajuste comercial, por ejemplo mediante prestaciones de desempleo. Algunos países han elaborado planes de reciclaje sumamente eficaces para trabajadores desempleados. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo esos mecanismos existen parcialmente o no existen. Es necesario que la transición hacia una economía ecológica esté acompañada por un componente social sólido, que tenga en cuenta los efectos de los ajustes en logros sociales más amplios, como el acceso a la educación, la salud y los servicios básicos.

Contribución de las vías normativas en materia de economía ecológica a la erradicación de la pobreza y los medios de subsistencia

54. Las políticas concretas de economía ecológica afectan a los medios de subsistencia, la distribución de ingresos y otros aspectos sociales por vías distintas y de maneras diferentes. Esas políticas se agrupan a continuación en siete “vías”: medidas de estímulo ecológico; eficiencia ecológica; adopción de un enfoque ecológico en los mercados y las adquisiciones públicas; inversión en infraestructura sostenible; restauración y fortalecimiento del capital natural; establecimiento de precios adecuados; y reforma de la fiscalidad medioambiental.

Vía 1

Medidas de estímulo ecológico

55. Varios países incluyeron gastos considerables en materia ecológica en las medidas de estímulo adoptadas a raíz de la crisis financiera mundial. Además de los beneficios ambientales, se estimó que la adopción de un enfoque ecológico en las medidas de estímulo podía generar beneficios comparables en materia de empleo a la inversión de las mismas sumas en un paquete de medidas tradicionales.

56. Entre los países que adoptaron importantes paquetes de medidas de estímulo ecológico figuran China, la República de Corea y los Estados Unidos de América. No obstante, muchos países en desarrollo no han tenido la posibilidad de adoptar grandes paquetes de medidas de estímulo, ya que no disponen de margen normativo para aplicar políticas anticíclicas, y las instituciones financieras internacionales y los mercados financieros les alientan a poner la ortodoxia macroeconómica al frente

de sus políticas¹⁶. Además, para algunos países en desarrollo, el aumento de la deuda pública podría agravar las condiciones a que se enfrentan en los mercados de capitales, en función de los efectos macroeconómicos de las medidas de estímulo y su potencial para crear una capacidad adicional de reembolso de la deuda.

57. Por último, ¿qué sucede cuando se acaba el dinero procedente de las medidas de estímulo ecológico? ¿Habrá un legado permanente en términos de desarrollo de nuevos sectores ecológicos dinámicos? Los datos de los Estados Unidos sugieren que las medidas de estímulo de las energías renovables han creado numerosos negocios locales de instalación de paneles solares en todo el país¹⁷. Pero, ¿pueden estos sobrevivir en un entorno normativo menos propicio?

Vía 2

Eficiencia ecológica

58. La eficiencia ecológica, a saber, el uso racional de los recursos naturales en la producción, ha sido adoptada por muchos sectores y suele figurar en la mayoría de las definiciones de economía ecológica. La eficiencia ecológica es un concepto a nivel de empresa afianzado en la lógica empresarial: se realizan mejoras en los sistemas de producción siempre que estas mejoren los resultados de la empresa. Mediante la incorporación de factores externos, los impuestos gubernamentales u otras políticas pueden fortalecer los incentivos de una empresa en materia de eficiencia ecológica. La eficiencia ecológica no está directamente relacionada con los aspectos sociales. El uso más eficiente de los recursos puede dar lugar a beneficios sociales indirectos, por ejemplo, cuando los recursos hídricos liberados gracias a un uso más eficiente de las empresas pueden destinarse a otros usos, o cuando una mejor gestión de los residuos o la reutilización de insumos reducen la contaminación.

Vía 3

Adopción de un enfoque ecológico en los mercados y las adquisiciones públicas

59. La adopción de un enfoque ecológico en los mercados ha sido un componente destacado de las políticas de consumo y producción sostenibles. De manera creciente, los gobiernos se han servido de las adquisiciones públicas como instrumento para que los mercados ofrezcan productos y servicios más respetuosos con el medio ambiente y socialmente responsables. Muchos países de las regiones desarrolladas y en desarrollo han empleado las adquisiciones públicas para lograr objetivos sociales directamente¹⁸.

60. En términos de reducción de la pobreza y medios de subsistencia, la adquisición pública sostenible presenta ventajas y riesgos potenciales para los productores de los países en desarrollo. Los efectos ambientales y sociales de la producción en las adquisiciones públicas podrían ser beneficiosos si los productos y servicios proporcionados por los pobres y los sectores vulnerables de la población

¹⁶ *Estudio Económico y Social Mundial, 2009: Promover el desarrollo, salvar el planeta*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.09.II.C.1.

¹⁷ Véase <http://businessjournalism.org/2010/10/10/dig-into-green-stimulus-monies-to-find-the-local-impact/>.

¹⁸ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Sustainable Development Innovation Brief*, núm. 5 (agosto de 2008).

tuvieran acceso a mercados en que no podrían competir de otro modo. Los productos de la agricultura sostenible pertenecen a esta categoría. Otro caso en que se podrían lograr beneficios claros para las poblaciones pobres es cuando los requisitos en materia de adquisiciones contribuyen a una gestión más sostenible de los recursos naturales de los que estas dependen (por ejemplo, la madera con el sello de certificación del Consejo de Administración Forestal).

61. Por otro lado, el aumento de los requisitos podría perjudicar a los productores de los países en desarrollo si ello se traduce en barreras adicionales al comercio, por ejemplo, para países cuya estructura industrial incluye sectores contaminantes, o cuando la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para cumplir nuevas normas es limitada. La certificación colectiva de grupos de pequeños productores, por ejemplo, agricultores, ha sido una de las maneras de superar ese obstáculo.

Vía 4

Inversión en infraestructura ecológica

62. Las tecnologías de energía renovable permiten crear sistemas descentralizados a pequeña escala que facilitan el acceso a servicios de energía modernos por las poblaciones pobres. Se trata de un elemento fundamental del desarrollo asociado con: los beneficios para la salud (por ejemplo, como consecuencia de la reducción de la contaminación del aire en espacios cerrados); mayores oportunidades de empleo y generación de ingresos mediante el acceso a la electricidad; y mayores oportunidades y logros educativos.

63. La eficiencia energética en edificios es reconocida como uno de los componentes clave de un paquete de medidas de economía ecológica. Las inversiones en edificios y construcciones sostenibles podrían generar múltiples beneficios, incluidos la creación de empleo y la reducción de las facturas de calefacción, refrigeración y cocina en los hogares, con lo cual aumentaría la parte de los ingresos de los hogares que podrían destinarse a otros usos. Existen tecnologías adaptadas a lugares concretos, que suelen utilizar técnicas y materiales tradicionales, pero existen obstáculos que ralentizan incluso la adopción de medidas de resultados garantizados¹⁹. Los mecanismos innovadores de financiación pueden ayudar a asumir costos iniciales elevados y plazos largos de reembolso, como, por ejemplo, los préstamos con tipos bajos de interés reembolsables mediante pequeñas adiciones mensuales a la factura de la luz.

64. Una perspectiva de desarrollo sostenible va más allá de las mejoras en edificios y tiene en cuenta la urbanización en su conjunto. La urbanización será un rasgo característico de las próximas décadas, en particular en Asia y África, como consecuencia de la migración continua a gran escala de los pobres procedentes de las zonas rurales. Para hacer frente a ese desafío, es fundamental ocuparse de las nuevas construcciones. En primer lugar, una ciudad sostenible debe asegurar que la construcción de nuevos barrios marginales no es el único camino para su desarrollo futuro. En muchos contextos, ello significa tratar de subsanar deficiencias como la capacidad institucional limitada en materia de planificación integrada; la aplicación inadecuada de leyes de planificación y zonificación; el mal funcionamiento o la ausencia de mercados inmobiliarios; y la falta de disponibilidad de financiación de la vivienda para amplios grupos de la población.

¹⁹ Informe final del Grupo de Trabajo sobre edificaciones y construcciones sostenibles, creado en el marco del proceso de Marrakech.

65. El transporte sostenible contribuye de manera considerable a mitigar los efectos ambientales. Más allá de la transición hacia una movilidad con un bajo nivel de emisiones de dióxido de carbono, el transporte inclusivo reviste una importancia fundamental para la reducción de la pobreza y los medios de subsistencia. Habida cuenta de que los pobres están menos motorizados que el resto de la población, ello implica en primer lugar redes de transporte público eficientes y dotadas de los recursos necesarios. Para los pobres y los grupos vulnerables, el transporte no motorizado y los desplazamientos a pie y en bicicleta revisten una importancia particular. Los gobiernos deben desempeñar una función destacada como facilitadores de la mayoría de la infraestructura de transporte. Para que el transporte público pueda resultar atractivo para el bolsillo de los usuarios, hay que tener en cuenta las externalidades negativas causadas por los vehículos privados. Como en otros sectores, la transición hacia un transporte inclusivo y sostenible conlleva un cambio cultural por parte de los políticos, los planificadores urbanos, los ingenieros de transporte y los ciudadanos.

Vía 5

Restauración y fortalecimiento del capital natural

66. Desde hace tiempo se reconoce la importancia de los activos naturales y los servicios que estos prestan a las comunidades pobres. La Evaluación de Ecosistemas del Milenio fue decisiva para proporcionar un marco y ejemplos detallados que permiten entender la manera en que los servicios proporcionados por los ecosistemas contribuyen directamente a los medios de subsistencia, entre otras funciones²⁰. El estudio sobre el valor económico de los ecosistemas y la biodiversidad realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente refuerza la idea de que los servicios proporcionados por los ecosistemas son sumamente importantes no solo para las comunidades residentes, sino para las economías nacionales a un nivel más amplio²¹. Por consiguiente, los programas y proyectos que tienen por objeto restaurar y fortalecer el capital natural tendrán un efecto directo sobre los medios de subsistencia y la pobreza.

67. Además de aportar beneficios económicos directos a las comunidades residentes (por ejemplo, productos forestales no madereros y la productividad de la tierra), al requerir abundante mano de obra, la ordenación sostenible de las tierras y la conservación y regeneración de los bosques también tienen el potencial de generar ingresos para los pobres. Ese ha sido el caso del ambicioso programa nacional de la India de restauración de bienes naturales en el marco de la Ley nacional de garantía del empleo en las zonas rurales. No obstante, en una evaluación de esa ley se señala que las dificultades de aplicación no difieren de aquellas a las que se enfrentan otros proyectos locales de desarrollo, incluidas la participación local limitada, la complejidad administrativa y la discrepancia de los incentivos entre las partes interesadas, lo cual puede limitar la consolidación de activos a largo plazo²². Por tanto, los resultados de programas de ese tipo dependerán en gran

²⁰ Evaluación de Ecosistemas del Milenio, 2005.

²¹ La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, 2010.

²² Centre for Science and Environment, “The National Rural Employment Guarantee Act (NREGA): opportunities and challenges”, Nueva Delhi, 2008.

medida de la manera en que se formulen y ejecuten y de las instituciones en torno a estos.

68. Además de programas concretos de restauración de los bienes naturales, la mejora de las condiciones de los bienes naturales a largo plazo requerirá normas para la gestión del patrimonio común adaptadas a cada lugar. La importancia de las instituciones nacionales y locales y los contextos de ese tipo de gestión se ha reconocido debidamente y ha quedado demostrada ante el destino opuesto de sectores marisqueros similares en islas vecinas del Pacífico.

69. La agricultura será un sector clave para la reducción de la pobreza y la transición hacia sociedades sostenibles. Se necesitan grandes esfuerzos para crear sistemas sostenibles de producción agrícola y forestal que generen ingresos y medios de vida dignos y, al mismo tiempo, reduzcan las emisiones, consuman menos agua y mantengan la fertilidad del suelo y la biodiversidad.

70. En muchos contextos ha quedado demostrado que la agricultura sostenible necesita más mano de obra que la agricultura convencional. Suele requerir menos capital y depende en menor grado del endeudamiento y los créditos; como consecuencia de ello, puede aumentar los ingresos disponibles para los agricultores. La agricultura sostenible también tiene el potencial de hacer que los pequeños agricultores sean más resistentes a perturbaciones meteorológicas como la sequía²³.

71. Los subsidios agrícolas, como particular forma de distorsión de los precios, son desde hace tiempo una cuestión muy discutida en los foros internacionales, ya que puede dejar en una situación de desventaja competitiva a la producción agrícola local de los países en desarrollo frente a la agricultura subvencionada de los países desarrollados. Dada la importancia de la agricultura como empleador y como base de las economías rurales en muchos países en desarrollo, la consecución de progresos en este frente podría contribuir de manera considerable a la reducción de la pobreza en las zonas rurales.

Vía 6

Establecimiento de precios adecuados

72. Una mejor contabilización de las externalidades presentes en el sistema económico puede dar lugar a productos más ecológicos²⁴. En la medida en que las poblaciones pobres suelen depender de servicios prestados por bienes naturales que no se incluyen en las cuentas nacionales ni en los análisis de la relación costo-beneficio, estas se beneficiarían directamente de una mejor contabilidad y el perfeccionamiento de las normas de evaluación de los proyectos. Un ejemplo de ello son los manglares, cuyos beneficios en términos de control de los daños causados por inundaciones, zonas de cría de peces y otros servicios pueden superar a menudo el valor de los beneficios generados por su eliminación para dar cabida a otras actividades económicas²⁵.

²³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Sustainable Development Innovation Brief*, núm. 9 (mayo de 2009).

²⁴ Véase la labor de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre el sistema de contabilidad ambiental y económica.

²⁵ Los bosques son otro ejemplo de sector en que los beneficios que reciben algunas de las partes no suelen tenerse en cuenta en la adopción de decisiones.

73. Cada vez más se están desarrollando en todo el mundo sistemas de pago por los servicios de los ecosistemas, asociados al mantenimiento o la mejora de los bienes naturales. Esos sistemas pueden tener un efecto directo en la pobreza y los medios de subsistencia, en la medida en que constituyen una transferencia de ingresos de los grupos más ricos (por ejemplo, contribuyentes o residentes urbanos) a grupos con ingresos más bajos. Los estudios en este ámbito muestran que los resultados de esos planes en términos de reducción de la pobreza y mejora de los medios de vida dependen fundamentalmente de la manera en que se han concebido y de las condiciones locales. Es imprescindible reconocer la capacidad de gestión de las comunidades pobres y las reivindicaciones asociadas sobre los bienes naturales valiosos. Diversos países se han interesado en poner a prueba las posibilidades que ofrecen los sistemas de pago por los servicios de los ecosistemas en los programas de reducción de la pobreza en las zonas rurales.

74. Las políticas concebidas para “establecer precios adecuados” o crear mercados para los servicios proporcionados por los ecosistemas han suscitado la preocupación de que puedan privar de derechos a comunidades pobres cuyos medios de subsistencia dependen de los recursos naturales. En el sector de la agricultura, la silvicultura y la minería pueden encontrarse ejemplos en todo el mundo en que no se ha establecido ningún sistema adecuado de compensación a los residentes locales por la pérdida de tierras o los beneficios ambientales o por los daños ambientales creados por los proyectos²⁶.

75. Si bien esos resultados justifican que se contabilicen mejor los costos y beneficios ambientales en la adopción de decisiones, es necesario que exista la voluntad y la capacidad para que ello se aplique a favor de todos los ciudadanos, con normas mínimas de transparencia y sistemas jurídicos que den voz a los más vulnerables.

Vía 7

Reforma de la fiscalidad medioambiental

76. Debido a que las reformas de la fiscalidad medioambiental han adoptado distintas modalidades, ellas han tenido efectos diversos. Según un examen realizado en 2005 a partir de 61 estudios relativos a varios países, en términos generales las reformas de la fiscalidad medioambiental no representan un obstáculo importante al crecimiento del PIB, tienen efectos positivos aunque limitados sobre los niveles de empleo y contribuyen muy significativamente a la reducción de la contaminación²⁷. Además de sus efectos sobre el empleo, los impuestos medioambientales tienen otros efectos distributivos que deben evaluarse. Entre ellos cabe mencionar la incidencia directa de un impuesto, así como los efectos indirectos sobre los bienes y servicios resultantes de los vínculos entre insumos y producción y los posibles efectos atenuantes derivados del reciclaje de ingresos²⁸. A diferencia de otros instrumentos de política medioambiental, los impuestos medioambientales dan a los

²⁶ En el caso de la compra de tierras por inversores extranjeros, véase Banco Mundial, “Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?”, 2010.

²⁷ 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).

²⁸ N. Johnstone y J. Alavalapati, “The distributional effects of environmental tax reform”, International Institute for Environment and Development Environmental Economics Programme, Documento de debate DP 98-01.

gobiernos los medios financieros para compensar a los pobres si el impuesto en sí es regresivo. Ha de considerarse también la dimensión distributiva de los efectos sobre la salud y el medio ambiente que generan los impuestos medioambientales. Si las personas y las comunidades pobres se ven muy afectadas por la contaminación que el impuesto reduce, el efecto pasa a ser progresivo.

77. En resumen, el Comité Preparatorio podría examinar las siguientes recomendaciones sobre la pobreza y las dimensiones sociales de una economía ecológica:

a) Prestar apoyo a las actividades de investigación independientes relativas a las posibles repercusiones sociales de las medidas de economía ecológica en diferentes grupos de países;

b) Seguir dando máxima prioridad a las políticas orientadas directamente a la reducción de la pobreza, como por ejemplo las inversiones en educación y acceso a servicios básicos como el agua, el saneamiento y la energía;

c) Priorizar las políticas de economía ecológica susceptibles de generar beneficios sociales;

d) Centrar el apoyo en las pequeñas y medianas empresas por medios como la formulación de programas que contemplen la transferencia y adopción de tecnologías limpias, el desarrollo de nuevas capacidades, y la financiación y el apoyo encaminados a la “ecologización” de la cadena de suministro;

e) Promover la inversión en la mejora de los recursos naturales de los que dependen las comunidades pobres para su sustento;

f) Establecer redes de seguridad social que apoyen los ingresos y limiten las repercusiones del desempleo sobre los resultados a largo plazo, como por ejemplo el acceso a la educación;

g) Asegurarse de que las instituciones nacionales tomen en cuenta y representen equitativamente los intereses de las comunidades pobres y desfavorecidas, especialmente en el contexto de la gestión de los recursos naturales.

D. Contribución de la economía ecológica a los objetivos medioambientales y desafíos futuros

78. Por su propia naturaleza, las medidas en materia de economía ecológica pretenden conciliar objetivos medioambientales y económicos. En la presente sección se analiza hasta qué punto dichas medidas logran alcanzar sus objetivos medioambientales y qué complicaciones pueden surgir a lo largo del proceso. El PNUMA enumera una serie de éxitos en la esfera de la economía ecológica, como la energía renovable en China y la energía solar en Túnez, la agricultura orgánica en Uganda, la planificación urbana sostenible en el Brasil, la gestión forestal en Nepal y los servicios de los ecosistemas en el Ecuador. Cabe mencionar al respecto desde políticas y programas nacionales hasta innovaciones y proyectos piloto a escala local²⁹. Muchos países en desarrollo o desarrollados o en transición cuentan con estrategias de desarrollo basadas en bajas emisiones de dióxido de carbono³⁰. Solo

²⁹ PNUMA, *Green Economy: Developing Country Success Stories*, 2010.

³⁰ Documento de la iniciativa Project Catalyst: “Low-carbon growth plans”, diciembre de 2009.

unos pocos países han formulado estrategias de “economía ecológica”, mientras que la República de Corea cuenta con una estrategia nacional de crecimiento ecológico. En 2010, unos 49 países de distintas partes del mundo aplicaban tarifas reguladas en materia de energía renovable, de los cuales aproximadamente el 40% eran países en desarrollo³¹.

Sobreestimación de los costos, subestimación de los beneficios

79. La experiencia en políticas medioambientales internas e internacionales indica que los costos económicos suelen sobreestimarse *ex ante*. A posteriori, se constata que esos costos son menores, y en algunos casos mucho menores. Así sucedió, por ejemplo, con el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Según un estudio sobre la legislación medioambiental de la Unión Europea, las estimaciones *ex ante* de costos suelen ser el doble de las estimaciones realizados a posteriori³². Este resultado obedece a varios factores, entre los cuales destaca la incapacidad para predecir con precisión la respuesta del sector empresarial a las nuevas regulaciones, entre otras cosas mediante la innovación técnica.

80. Las políticas pueden también aportar importantes beneficios colaterales, vale decir cuando un solo instrumento logra múltiples objetivos. Esos beneficios no se toman en cuenta sistemáticamente en muchos análisis de costos y beneficios. Por ejemplo, las medidas dirigidas a reducir la contaminación del aire a escala local pueden también reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o viceversa. La adopción de prácticas agrícolas sostenibles puede redundar en beneficios económicos para los agricultores pobres, generando al mismo tiempo beneficios derivados del almacenamiento de dióxido de carbono para todo el planeta. La reducción de la deforestación y de la degradación forestal puede aportar importantes beneficios colaterales, entre otros el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas, la conservación del agua y la preservación de la biodiversidad, así como beneficios a las comunidades y pueblos indígenas, si contribuye a aclarar el régimen de tenencia de la tierra y a generar puestos de trabajo³³.

81. Por otra parte, el examen de la eficacia medioambiental de las políticas y medidas en materia de economía ecológica plantea dilemas, paradojas, consecuencias no deseadas, y cuestiones de agregación.

82. Las políticas en materia de economía ecológica pretenden compatibilizar los objetivos medioambientales con resultados económicos sólidos. En la medida en que las mejoras medioambientales conllevan un costo, surge el riesgo de que las políticas se vean debilitadas a fin de mitigar esos costos. Así ha sucedido con numerosas medidas relativas a los impuestos medioambientales, en virtud de las cuales se fijan tasas impositivas demasiado bajas como para tener un efecto disuasorio apreciable sobre los responsables de la contaminación, o se conceden generosas exenciones tributarias a industrias muy contaminantes. El metaanálisis de los impuestos medioambientales al que se aludió anteriormente brinda un panorama más alentador, pero de cualquier forma desde 1995 se ha registrado una disminución

³¹ Red de Políticas de Energías Renovables para el Siglo XXI (REN21), *Renewables 2010: Global Status Report*, París, Secretaría de la REN21, 2010.

³² F. Oosterhuis, editor, “Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation”, informe final, abril de 2006.

³³ Departamento de Desarrollo Internacional/Ecofys, “Co-benefits of private investment in climate change mitigation and adaptation in developing countries”, informe final, 3 de noviembre de 2010.

de los impuestos medioambientales como porcentaje de la recaudación total de impuestos en 16 países de la Unión Europea.

Efecto rebote

83. Una de las paradojas clásicas que plantean las medidas en materia de economía ecológica es el efecto rebote, en virtud del cual la aplicación de medidas de conservación energética hace disminuir los precios de la energía o supone ahorros para los consumidores, lo que da lugar a comportamientos que anulan parcialmente los ahorros energéticos. Según estudios relativos al efecto de rebote que las medidas de eficiencia energética tienen directamente sobre la demanda de energía proveniente de los hogares y del transporte público, el efecto no es ni insignificante ni enorme, ascendiendo generalmente a menos del 30% de la reducción inicial en el uso de energía³⁴. Aun cuando se añaden los efectos indirectos derivados del mayor nivel de ingresos reales³⁵, se considera que las políticas de eficiencia energética son eficaces a la hora de reducir el consumo de energía. Sin embargo, para alcanzar un determinado objetivo de ahorro energético puede ser necesario que los responsables de la formulación de políticas fijen metas más ambiciosas.

Interdependencia del consumo y la producción

84. La globalización ha generado un acelerado cambio estructural en la economía mundial. El sector manufacturero está cada vez menos concentrado en los países desarrollados, mientras que crece rápidamente el porcentaje de actividades manufactureras realizadas en países en desarrollo. Lo mismo puede decirse de la minería, del procesamiento de minerales y de otras industrias pesadas. La rápida expansión de los flujos comerciales ha permitido conectar el consumo en una parte del planeta con la producción en otra.

85. El hecho de que algunos países desarrollados hayan logrado “desconectar” sus economías de algunos tipos de contaminación y corrientes de desechos se explica en parte por la deslocalización de dichas actividades. Ello puede generar problemas de contaminación a nivel local en los países que ahora acogen a esas industrias. Puede también ocasionar problemas a escala mundial si a consecuencia de lo anterior aumentan las emisiones de contaminantes a nivel mundial, como los gases de efecto invernadero, debido a la utilización de métodos de producción menos eficientes en los países donde se establecen las industrias. Ello no tiene necesariamente por qué ocurrir: en las nuevas inversiones en países en desarrollo podrían utilizarse tecnologías de punta más limpias, aunque estas suelen ser más costosas.

86. La interconexión del consumo y la producción entre los distintos países refuerza el principio de responsabilidad compartida a la hora de afrontar los problemas mundiales. Por ejemplo, los niveles de vida de los consumidores de los países de altos ingresos se sustentan en parte en procesos productivos que ya no están localizados en los países donde residen, pero que igualmente emiten gases de efecto invernadero.

³⁴ Steve Sorrell, John Dimitropoulos, Matt Sommerville, “Empirical estimates of the direct rebound effect: A review”, *Energy Policy*, vol. 37, núm. 4 (2009).

³⁵ Terry Barker, Paul Ekins, Tim Foxon, “The macro-economic rebound effect and the UK economy”, *Energy Policy*, vol. 35, núm. 10 (octubre de 2007).

Problemas de agregación

87. La agregación (o la falta de ella) puede ser un problema al evaluar la eficacia medioambiental de las medidas en materia de economía ecológica. Vale decir, las políticas adoptadas quizás generen incentivos para que las empresas y los hogares realicen mejoras graduales en su desempeño medioambiental, cuando lo que se necesita son mejoras más radicales. Dicho de otro modo, el conjunto de las medidas normativas adoptadas no alcanza una magnitud suficiente. Ello ha quedado patente, por ejemplo, en el caso de las promesas voluntarias efectuadas por las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en el marco del Acuerdo de Copenhague. El total de las reducciones de emisiones previstas para 2020 no alcanza los niveles que se consideran necesarios para tener una posibilidad razonable de lograr que la temperatura media mundial no suba más de 2°C³⁶. En la preparación de modelos que figuran en el Informe sobre economía verde del PNUMA se alude también a un problema de agregación, en el sentido de que las medidas contempladas no siempre dan lugar a resultados que permitan afrontar problemas medioambientales concretos.

Consecuencias no deseadas

88. En el caso de los biocombustibles, entre otros, puede ser necesario optar entre distintos objetivos de política. El rápido crecimiento de la demanda de etanol derivado del maíz resultante de las políticas aplicadas ha incidido directamente en el precio del maíz, lo cual ha generado una mayor inseguridad alimentaria en varios países en desarrollo. Existe también preocupación acerca de las repercusiones que podrían tener las metas en materia de biocombustibles, por ejemplo en Europa, sobre la demanda de aceite de palma como fuente de biodiesel, con las consiguientes presiones que ello supondría sobre los bosques tropicales. A consecuencia de ello, a mediados de 2010 la Unión Europea propuso una serie de directrices sobre biocombustibles sostenibles, lo que a su vez ha generado oposición aduciendo que se trataba de proteccionismo ecológico. La cuestión relativa a qué constituye “biocombustibles sostenibles” sigue siendo controvertida.

Hacia una mayor escala

89. En resumen, uno de los principales retos que afrontan las iniciativas en materia de economía ecológica consistirá en pasar de proyectos de demostración de pequeña escala a políticas y programas que aporten amplios beneficios en los planos nacional e internacional. Al formularse planes para la adopción a mayor escala de medidas relativas a una economía ecológica, ha de tenerse cuidado en evitar consecuencias negativas no deseadas. Toda vez que sea posible, deberá procurarse formular políticas en materia de economía ecológica que aporten beneficios colaterales importantes, ya sean de índole económica, social o medioambiental.

III. Marco institucional para el desarrollo sostenible

90. En el informe del Secretario General presentado en el primer período de sesiones preparatorio (A/CONF.216/PC/2), se hizo una reseña de las novedades y

³⁶ Instituto de Recursos Mundiales, “Comparability of Annex I emission reduction Pledges”, documento de trabajo, febrero de 2010.

cuestiones relativas al marco institucional del desarrollo sostenible. En relación con el fortalecimiento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en el informe se examinaron las medidas adoptadas tras la celebración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, como por ejemplo el programa de trabajo plurianual. También se tomó nota de las diversas innovaciones en la labor de la Comisión, como el mayor liderazgo de las instituciones regionales, la función de las alianzas, la participación de los grupos principales en los períodos de sesiones de la Comisión y el mayor hincapié en la aplicación de las decisiones de la Comisión. Además, en el informe se abordó la cuestión del papel integrador de la Comisión, la función que desempeña la Asamblea General como instancia más elevada y el aporte del Consejo Económico y Social. Tras la presentación de ese informe, los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y los principales grupos han presentado respuestas a un cuestionario relativo al objetivo y los temas de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Estos se resumen en un informe de síntesis, que complementa el debate sobre las cuestiones institucionales que figura en el presente informe.

A. Enfoques dirigidos a reforzar el marco institucional para el desarrollo sostenible

91. El marco institucional para el desarrollo sostenible abarca un conjunto de organismos, organizaciones, redes y arreglos con distinto grado de oficialidad que participan en actividades de formulación o ejecución de políticas. Dicho marco debe considerarse en los planos local, nacional, regional e internacional. A escala mundial, dentro del marco institucional ha habido un crecimiento espectacular en el número de instituciones y acuerdos, existiendo actualmente más de 500 acuerdos medioambientales multilaterales. Por lo tanto, se ha ampliado sustancialmente el alcance de la gobernanza en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, el continuo deterioro de los recursos naturales, las amenazas a los ecosistemas, los efectos del cambio climático a nivel mundial y la pobreza persistente plantean dudas sobre su eficacia. Se considera que el panorama institucional internacional está fragmentado y presenta una configuración de regímenes e instituciones compartimentada, con la consiguiente falta de coherencia y coordinación.

92. Un examen amplio del marco institucional para el desarrollo sostenible estaría incompleto si no se tomara en cuenta el crecimiento en el número de arreglos oficiosos, acuerdos voluntarios, redes y arreglos de la sociedad civil, establecidos en muchos casos por agentes no estatales³⁷. En numerosos países las organizaciones medioambientales tienen una larga tradición, y a nivel internacional la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ha desempeñado un papel importante. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas sirve de enlace oficial para que el sistema de las Naciones Unidas colabore con el sector privado, basándose en la adhesión a ocho principios básicos. Ha habido un importante grado de innovación en la elaboración de normas y códigos por parte de agentes no gubernamentales, con distintos grados de participación de los gobiernos y las instituciones internacionales. Mediante una serie de iniciativas voluntarias se pretende ampliar la adopción de

³⁷ Véase Introducción, Neil Adger y Andrew Jordan, editores, *Governing Sustainability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Megali Delmas y Oran Young, editores, *Governance for the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; World Economic Forum: *Global Redesign: Strengthening International Cooperation in a more Interdependent World*, Ginebra, 2010.

principios clave, por ejemplo los Principios del Ecuador para la financiación; la Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes, que procura aplicar condiciones más estrictas para la presentación de informes de las empresas relativos a la sostenibilidad, y el proceso de la Organización Internacional de Normalización, que últimamente ha abordado la cuestión de la responsabilidad social de las empresas. Estos acuerdos tienen en común el hecho de que intentan fomentar el desarrollo sostenible pero mayormente lo hacen fuera de un contexto gubernamental.

93. En términos generales, existe un amplio consenso de que es necesario reforzar el marco institucional para el desarrollo sostenible a todos los niveles. En particular, el objetivo consiste en integrar los tres pilares del desarrollo sostenible en la formulación y ejecución de políticas. El fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible, sobre la base de las novedades acaecidas tras la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, comprende una serie de objetivos.

Garantizar la coherencia y la integración de políticas en las esferas económica, social y medioambiental

94. El desarrollo sostenible se sustenta en la formulación y ejecución integradas de las políticas. En el plano nacional, una respuesta al reto de la integración ha consistido en crear nuevas instituciones, por ejemplo consejos nacionales, que en muchos casos han dado resultados desalentadores. Una alternativa quizás más eficaz ha sido la de incorporar los objetivos económicos, medioambientales y sociales al mandato de las instituciones existentes. La presupuestación a más largo plazo y la aplicación de instrumentos regulatorios sólidos pueden ser herramientas importantes para la integración.

95. Por una parte, la integración puede referirse a la inclusión de las dimensiones del desarrollo sostenible en la formulación de los marcos jurídicos, la definición de los derechos de propiedad y la organización del gobierno. Por ejemplo, la Ley Nacional de Ordenación Medioambiental de Sudáfrica, de 1998, es una ley marco por la cual se establece que el desarrollo sostenible es uno de los principios que se aplica a todas las actuaciones de los órganos del Estado que pueden afectar significativamente al medio ambiente, y por lo tanto sirve de guía para la formulación y ejecución de políticas.

96. Por otra parte, la integración se refiere al proceso de ejecución cotidiana, vale decir la forma en que se aplican las políticas, las decisiones del personal directivo, los instrumentos y las intervenciones. La ejecución integrada se ve facilitada por factores como la presencia de la capacidad necesaria en el gobierno y en la sociedad civil; la existencia de objetivos compatibles; la existencia de marcos jurídicos e institucionales propicios; y la facilidad de acceso a los datos y la información para la toma de decisiones. En el plano nacional adquiere gran importancia la integración horizontal entre las instituciones sectoriales y los diferentes niveles de gobierno.

Mejorar el análisis, la evaluación y el asesoramiento científico

97. Los encargados de la toma de decisiones y los ciudadanos necesitan tener acceso a fuentes fidedignas de información, evaluación y asesoramiento en relación con los riesgos para los sistemas naturales y el bienestar humano. A escala internacional se ha realizado una serie de evaluaciones en las últimas décadas, pero

su incidencia sobre la formulación de políticas ha sido muy desigual. Los casos en que se ha establecido un vínculo eficaz entre la ciencia y la política podrían aportar provechosas lecciones para las evaluaciones futuras, incluida la prevista en materia de biodiversidad.

Reforzar la ejecución, la supervisión y la rendición de cuentas

98. Es necesario reforzar las instituciones y los procesos encargados de cumplir los compromisos normativos asumidos a escala mundial. En la actualidad parece haber un desfase entre los órganos que toman decisiones normativas y los órganos responsables de su ejecución; estos últimos apenas consideran como propias dichas decisiones, a menos que se las incorpore a los mandatos derivados de sus propios órganos rectores.

Limitar la superposición o duplicación de actividades

99. En relación con el medio ambiente, existe una serie de mecanismos de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, como la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas y el Grupo de Gestión Ambiental. Se han establecido varios mecanismos temáticos interinstitucionales, como ONU-Energía, ONU-Océanos y ONU-Agua, con el objetivo de fomentar la cooperación y el intercambio de información entre las entidades de las Naciones Unidas. ONU-Agua también contribuye a la supervisión de metas internacionalmente acordadas en materia de agua y saneamiento y presenta informes al respecto. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo contribuye a las actividades de desarrollo sobre el terreno mediante la aplicación de las decisiones normativas, por ejemplo, redactando notas de orientación para los equipos de las Naciones Unidas en los países, incluida una nota reciente sobre la incorporación de la sostenibilidad medioambiental en el análisis de países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Alentar la participación

100. Una participación efectiva contribuye a la integración de los tres pilares en la formulación y ejecución de políticas. La formulación y ejecución de políticas es más que una asignación acertada de recursos y un ejemplo de buena administración; también el proceso importa. Cerrar los ojos a la marginación social, la vulnerabilidad y la distribución desigual de los recursos socava la confianza necesaria para la adopción de medidas colectivas. Por consiguiente, dar mayor voz a los pobres y a los grupos marginados en la toma de decisiones es una cuestión de máxima prioridad. La facilitación del acceso de los pobres a la información —por ejemplo, en lo referente al medio ambiente y a la utilización de los ingresos asignados al desarrollo económico local— puede llegar a ser un importante medio de empoderamiento³⁸. Mediante el acceso a la información y la participación de los interesados en la toma de decisiones, se pueden aprovechar mejor los progresos realizados en pro de la transparencia y la rendición de cuentas.

³⁸ Las “auditorías sociales” realizadas por grupos de la sociedad civil y las autoridades de al menos un estado de la India constituyen un importante avance. Véase también la labor realizada en el marco de la iniciativa del Instituto de Recursos Mundiales relativa al acceso a información medioambiental.

Reforzar las capacidades nacionales y locales para el desarrollo sostenible

101. En última instancia, el éxito o fracaso del desarrollo sostenible depende de la ejecución de las políticas en los planos nacional y local. Dicha ejecución puede verse facilitada por el fortalecimiento de la creación de capacidad, en particular en los países menos adelantados, para el análisis, establecimiento y cumplimiento de marcos regulatorios y de incentivos, a fin de optar por patrones de producción y consumo sostenibles.

102. A escala nacional, se han realizado importantes avances en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales relativos a la formulación, coordinación, ejecución y examen de políticas. Muchos países han adoptado estrategias nacionales de desarrollo sostenible e instrumentos conexos, pero estos rara vez son los documentos de referencia más importantes para los ministerios de economía y los donantes. Uno de los principales retos consiste en asegurarse de que dichas estrategias incidan en la formulación y ejecución de políticas. Pueden emplearse diversos mecanismos para supervisar los progresos y la ejecución de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, entre ellos los exámenes internos, la auditoría externa, los exámenes parlamentarios y presupuestarios, y el control basado en indicadores. Francia puso en marcha un examen por homólogos de su estrategia de desarrollo sostenible y los Países Bajos y Noruega realizaron exámenes similares.

103. También a escala nacional, se han desplegado esfuerzos para superar enfoques fragmentados y restrictivos mediante procesos que integran diferentes sectores y diversas instancias de gobierno (local y nacional) y para hacer posible una mayor participación de los interesados. A ese respecto, muchos países han preparado planes de gestión integrada de los recursos hídricos, cuyo objetivo es asegurar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos y hacer frente a reclamos antagónicos³⁹. A escala regional, la Directiva marco sobre política de agua de la Unión Europea contempla principios, enfoques y requisitos comunes para la gestión de los recursos hídricos y requiere que los Estados miembros de la Unión Europea establezcan planes de gestión de las cuencas hidrográficas para la protección y rehabilitación de los recursos hídricos. La gestión integrada de las zonas costeras también tiene como objetivo expreso el establecimiento de un enfoque intersectorial y la integración de diferentes instancias de gobierno. En Nueva Zelandia, la legislación nacional estipula la preparación de un marco nacional para la planificación costera, al cual se debe atener toda la planificación posterior relativa a las zonas costeras.

104. Las autoridades locales están en primera línea a la hora de afrontar los nuevos retos, como por ejemplo la necesidad de priorizar y reforzar la capacidad de prestar servicios básicos ante la rápida, y a menudo no planificada, urbanización de los países en desarrollo. En numerosos países en desarrollo, una mayor integración, coordinación y aprovechamiento compartido de los recursos entre las distintas instancias del gobierno mejoraría el acceso a servicios básicos como el agua, el saneamiento, la salud y la vivienda. Además, la participación de la sociedad civil ha demostrado ser un importante medio de ejecución a nivel local, en especial, aunque no exclusivamente, cuando la capacidad y recursos de las autoridades locales son limitados.

³⁹ ONU-Agua, "Status report on integrated water resources management and water efficiency plans", 2008.

B. El marco más amplio

105. La Asamblea General es el órgano principal en materia de resultados legislativos relativos al desarrollo sostenible. También sirve de foro para el examen integrado de las cuestiones relativas a los océanos, por ejemplo mediante el proceso ordinario de presentación de informes y evaluación del estado del medio marino a escala mundial, incluidos los aspectos socioeconómicos, tal como se recomienda en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. El Consejo Económico y Social tiene encomendado el mandato general de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible. El Consejo, gracias a su examen ministerial anual y sus vínculos con las instituciones financieras internacionales, ha reforzado su papel integrador (véase A/61/583).

106. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es la máxima instancia para la revisión y seguimiento de la ejecución del Programa 21. Si bien se reconoce ampliamente el papel fundamental que cumple la Comisión, se ha expresado preocupación por la escasa aplicación de sus decisiones normativas y sus presuntas deficiencias a la hora de impulsar el programa de desarrollo sostenible. Sin embargo, la Comisión ha asumido un papel de liderazgo dentro del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la participación de los grupos principales, que colaboran de manera activa y sustantiva en su programa de trabajo.

107. A fin de mejorar el seguimiento y ejecución del Programa 21, del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y de las decisiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, se podría estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo voluntario de examen entre homólogos, sobre la base del examen entre homólogos de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y aprovechando la experiencia en la OCDE y con el mecanismo de examen entre los propios países africanos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África.

C. Gobernanza del pilar medioambiental

108. Se suele decir que las instituciones que se ocupan del medio ambiente son el más débil de los tres pilares. Si bien la aprobación de un gran número de acuerdos medioambientales multilaterales ha generado una amplia cobertura, se podría decir también que ha diluido los limitados recursos financieros y humanos y ha dado lugar a una coordinación inadecuada. En respuesta a esa situación, se han concentrado los esfuerzos en lograr una mayor coordinación entre los acuerdos medioambientales multilaterales por medio del apoyo administrativo conjunto y la agrupación temática. En la actualidad, el PNUMA presta apoyo administrativo a los siguientes convenios y convenciones: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, el Convenio de Basilea, el Convenio de Róterdam y el Convenio de Estocolmo (conjuntamente con la FAO), así como el Protocolo de Montreal. Se ha señalado que la agrupación de acuerdos medioambientales multilaterales que guardan relación temática contribuye a aumentar la coherencia. A ese respecto, la celebración de las reuniones extraordinarias simultáneas de las Conferencias de las Partes en los Convenios de Estocolmo, Róterdam y Basilea, que tuvo lugar del 22 al 24 de febrero de 2010, supuso un paso más hacia una mayor sinergia. En dicha reunión se aprobó una

decisión sobre servicios conjuntos, actividades conjuntas, sincronización de los ciclos presupuestarios, funciones de dirección conjuntas y acuerdos de examen. Los acuerdos relativos a la diversidad biológica (el Convenio sobre la Diversidad Biológica, CITES, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres) también han adoptado medidas dirigidas a una mayor cooperación. En general, la cooperación temática, impulsada por una necesidad compartida de investigar una cuestión, parece ser más importante que factores como la ubicación conjunta de las secretarías. Es importante definir las razones y el propósito de la cooperación de los acuerdos medioambientales multilaterales, así como fijar objetivos y criterios claros para evaluar los resultados. A su vez, las iniciativas de coordinación deben también conciliarse con la necesidad de respetar la autonomía y los mandatos legales enunciados en los acuerdos.

109. El reforzamiento de los canales de financiación para el desarrollo sostenible es fundamental para la aplicación de las medidas. A ese respecto, la cuestión de la gobernanza, en particular la influencia relativa que sobre la toma de decisiones tienen los países donantes y los receptores, ha sido uno de los principales temas de debate. En la actualidad, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es la entidad encargada del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de Estocolmo y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. En la esfera de las aguas internacionales, el FMAM financia actividades para ayudar a los países a gestionar de forma colectiva sus cuencas de aguas superficiales y subterráneas y sistemas costeros y marinos transfronterizos. El FMAM consigue importantes niveles de cofinanciación, pese a lo cual persisten dudas acerca de si los fondos disponibles son suficientes para cubrir las crecientes necesidades de los países.

110. En respuesta al cambio climático, la comunidad internacional ha establecido una serie de fondos, algunos de ellos bajo la égida de la Convención Marco y del Protocolo de Kyoto y otros en el marco del Banco Mundial. A ese respecto, el Fondo de Adaptación, cuyo mandato consiste en financiar proyectos y programas de adaptación concretos en países en desarrollo que son partes en el Protocolo de Kyoto, supone una ruptura con la práctica imperante, en el sentido de que los países en desarrollo son mayoría en la Junta del Fondo de Adaptación. Otra característica novedosa del funcionamiento del Fondo es el acceso directo, en virtud del cual el país receptor puede acceder a recursos financieros sin la intermediación de una institución multilateral, como es el caso de la financiación asignada por medio del FMAM. Por su parte, en 2008 el Banco Mundial estableció los fondos de inversión en el clima, que cuentan con una representación equilibrada de países donantes y beneficiarios, pero que no están oficialmente vinculados con la Convención Marco. Más recientemente, en el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco se estableció el fondo ecológico para el clima, que estará gobernado por una junta de 24 miembros con representación equitativa de países desarrollados y en desarrollo.

111. En el marco de algunas iniciativas se han considerado opciones para reforzar la gobernanza medioambiental internacional, prestando especial atención al PNUMA. En el proceso de consultas puesto en marcha por el Consejo de Administración del PNUMA se identificó una serie de respuestas a nivel de todo el sistema para subsanar las deficiencias del sistema actual de gobernanza medioambiental internacional y se sopesó también una serie de opciones

institucionales para reforzar el pilar medioambiental en el contexto del desarrollo sostenible⁴⁰.

Opciones institucionales

Fortalecimiento del PNUMA

Composición universal del Consejo de Administración del PNUMA (actualmente cuenta con 58 miembros). Sin modificaciones al mandato y con mínimas consecuencias financieras. Algunos analistas consideran que la participación amplia y activa de países observadores en el Consejo de Administración y en el Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente equivale a una composición universal de facto.

Establecimiento de una nueva organización coordinadora para el desarrollo sostenible

Nueva institución con funciones ejecutivas, posiblemente basada en entidades intergubernamentales y de secretaría existentes. Esta institución fomentaría la incorporación del desarrollo sostenible en la labor de las instituciones encargadas de los pilares económicos, sociales y medioambientales, y sería establecida por resolución de la Asamblea General o por instrumento jurídico.

Creación de un organismo especializado, como, por ejemplo, una organización medioambiental mundial

Organismo especializado basado en el modelo de organismos de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO, entidades híbridas de carácter normativo y operacional. Se trataría de la autoridad mundial en materia de medio ambiente y proporcionaría orientación normativa a otras entidades de las Naciones Unidas que trabajan en ese ámbito y a los acuerdos medioambientales multilaterales.

Reforma del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

En relación con el Consejo Económico y Social, entre las posibilidades planteadas cabe mencionar el fortalecimiento de la función de coordinación del Consejo en relación con el desarrollo sostenible, por ejemplo estableciendo un “segmento de desarrollo sostenible” para examinar con mayor detenimiento los informes de las diversas comisiones y entidades orgánicas, como el PNUMA. También se podría fusionar el Consejo Económico y Social con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, creando así un consejo de desarrollo sostenible. Se mencionó asimismo la posibilidad de dotar de mayor categoría a la Comisión, que pasaría a denominarse consejo de desarrollo sostenible, pudiendo esto lograrse por medio de una resolución de la Asamblea General.

⁴⁰ Véase la decisión SS.XI/1 del Consejo de Administración del PNUMA; véase también el Resultado Nairobi-Helsinki, segunda reunión del Grupo Consultivo de Ministros o de Representantes de Alto Nivel sobre Gobernanza Medioambiental Internacional, celebrada en Helsinki del 21 al 23 de noviembre de 2010.

Afianzamiento de las reformas institucionales y racionalización de las estructuras existentes

Modalidad de consorcio para la sostenibilidad medioambiental, dirigido por un órgano rector de alto nivel. Un instrumento o conjunto de instrumentos articularía la relación con las instituciones existentes.

D. Gobernanza de los pilares económicos y sociales

112. La existencia de un régimen de comercio multilateral abierto ha potenciado el crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza. En el marco de la Organización Mundial del Comercio existe la necesidad de seguir promoviendo una mayor comprensión de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente y entre el comercio y el desarrollo social.

113. Las instituciones financieras internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo son instituciones clave en relación con el desarrollo sostenible. Las reformas recientes, a raíz de las cuales ha aumentado la representación de los países en desarrollo, han reforzado la legitimidad de los órganos rectores del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo han hecho importantes progresos en lo referente a incorporar el desarrollo sostenible a sus programas y proyectos, por ejemplo por medio del apoyo a la energía renovable y a la agricultura tras la aparición de la crisis alimentaria. Sin embargo, es necesario desplegar mayores esfuerzos para proseguir esa labor de integración y cerrar la brecha entre dichas instituciones y el resto del sistema de las Naciones Unidas.

114. Debe reforzarse el pilar social del desarrollo sostenible, que es fundamental para la erradicación de la pobreza, entre otras cosas tomando más en cuenta las cuestiones sociales en la labor del sistema de las Naciones Unidas relativa al desarrollo sostenible. Ha habido innovaciones importantes, centradas en parte en la creación de nuevas instituciones, por ejemplo el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), en respuesta a la pandemia del VIH/SIDA y, en fecha más reciente, el establecimiento de ONU-Mujeres, mientras que en otros ámbitos se han forjado asociaciones, como, por ejemplo, la Alianza GAVI, que aglutina al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial y la Bill and Melinda Gates Foundation. En el marco de los compromisos anticipados de mercado de la Alianza GAVI, que apoya la creación de mercados para vacunas, los donantes se comprometieron a aportar 1.500 millones de dólares para hacer más asequible el acceso a la vacuna contra el neumococo, a fin de hacer frente a una enfermedad que causa la muerte de 1,6 millones de personas por año.

115. En los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se podrían examinar las siguientes opciones:

- a) En el plano internacional, reforzar la vigilancia, coordinación y ejecución de políticas sobre desarrollo sostenible, incluidos el reforzamiento de los vínculos y la colaboración entre los niveles normativos y operacionales;
- b) Reforzar los mecanismos institucionales en el plano nacional, incluidas las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, y forjar vínculos más sólidos con

los ministerios de economía, a fin de lograr una formulación, coordinación, ejecución y examen integrados de las políticas;

c) Elaborar mecanismos de financiación innovadores y reforzar los mecanismos de aplicación como parte del marco institucional para el desarrollo sostenible. Existen razones de peso a favor de que los mecanismos de financiación guarden coherencia con los acuerdos multilaterales y los procesos normativos pertinentes.

IV. El camino a seguir

116. De cara a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en 2012, y teniendo en cuenta los dos temas relativos al objetivo de la Conferencia, el análisis precedente permite extraer las siguientes conclusiones.

117. En primer lugar, el concepto de economía ecológica en un contexto de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza es un criterio para la toma de decisiones económicas que deberá construirse desde la base, atendiendo a las prioridades y retos nacionales y locales.

118. En segundo lugar, y a raíz de lo indicado en el primer punto, el concepto de economía ecológica en un contexto de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza trasciende a un simple crecimiento con bajas emisiones de dióxido de carbono. La dimensión social y la erradicación de la pobreza siguen siendo prioritarias para la mayoría de los países en desarrollo.

119. En tercer lugar, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo ya aplican con carácter experimental estrategias de crecimiento ecológico, incluidas estrategias de crecimiento con bajas emisiones de dióxido de carbono, aunque la labor realizada aún no está a la altura de los retos a escala mundial. Un número cada vez mayor de gobiernos considera que esas estrategias son esenciales para el dinamismo a largo plazo de sus economías.

120. En cuarto lugar, los países están igualmente preocupados por los costos de la transición a corto plazo resultantes de la pérdida de competitividad, el deterioro de los términos de intercambio, las perturbaciones económicas y el desempleo. La aplicación de medidas internas selectivas, como el reciclaje de los trabajadores, respaldada por apoyo internacional en la forma de, por ejemplo, ayuda al comercio puede contribuir a reducir al mínimo los costos de transición.

121. En quinto lugar, y en términos más generales, el reforzamiento de la cooperación internacional será fundamental para hacer frente a los retos actuales y emergentes del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más interdependiente.

122. En sexto lugar, las instituciones internacionales, incluido el sistema de las Naciones Unidas, deberían prestar apoyo a los países que optan por impulsar sus iniciativas nacionales en materia de economía ecológica con el objetivo de orientarlas hacia la erradicación de la pobreza y otras prioridades nacionales. Ello incluirá el intercambio de conocimientos sobre formulación de políticas y estructuras institucionales, el fomento de la capacidad institucional, el intercambio de tecnologías y la financiación innovadora para facilitar la transición hacia una economía ecológica.

123. En séptimo lugar, se han hecho progresos insuficientes en materia de incorporación del desarrollo sostenible a la formulación y ejecución de políticas a todos los niveles. Los Estados Miembros deberían desempeñar un papel activo a la hora de prestar orientación política al sistema de las Naciones Unidas para superar la fragmentación institucional y la falta de integración de los tres pilares del desarrollo sostenible.
