

Autora: Claudia Herrán*
Título: MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE:
EL MAYOR DESAFÍO DE LA CUMBRE RÍO + 20
Lugar: México, 2012
Producción: Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert - FES
<http://www.fes-energiayclima.org/>
Nota: Este texto puede ser reproducido con previa autorización con un objetivo educativo y sin ánimo de lucro.

MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL MAYOR DESAFÍO DE LA CUMBRE RÍO + 20

Sin la plena integración de la variable medio ambiental en el diseño de las políticas económicas y sociales, el desarrollo sostenible seguirá siendo una quimera



Por: Ray Edu

En 2012 se cumplen 20 años del parteaguas que significó la Cumbre de la Tierra (Río 1992) en materia de los vínculos entre desarrollo y medio ambiente. Este ha sido un tiempo suficiente para tener claridad sobre las deficiencias y fortalezas en el sistema de gobernanza que se ha ido construyendo paulatinamente para convertir en hechos concretos las declaraciones y objetivos sobre desarrollo sostenible. Por ello, uno de los dos temas en que se centrará la Conferencia Río+20 es el “marco institucional para el desarrollo sostenible”.

¿Qué es el marco institucional?

Se denomina marco institucional al conjunto de organismos, organizaciones, redes y acuerdos, de nivel internacional, regional, nacional y sub-nacional, que de una u otra forma participan en la definición e

instrumentación de lineamientos y políticas orientados a la consecución de los objetivos establecidos en materia de desarrollo sostenible a lo largo de estos 20 años.

Aunque a escala mundial dentro del marco institucional ha habido un alto crecimiento en el número de instituciones y acuerdos orientados a alcanzar el desarrollo sostenible, el marco sigue siendo débil, con una configuración de regímenes e instituciones compartimentada, que se traduce en falta de coherencia y coordinación y que explica la falta de cumplimiento de los objetivos ambientales del Programa 21, del Plan

* Comunicadora social especializada en la creación, coordinación y redacción de proyectos editoriales (para revistas, periódicos, libros o páginas de internet), así como en la elaboración y ejecución de planes de comunicación institucional.

de Aplicación de Johannesburgo y de los acuerdos ambientales multilaterales. Por ello se puede decir que hay un déficit de gobernanza para el desarrollo sostenible en todos los niveles.

En particular, esta debilidad se traduce en tres fallas principales:

1. En primer lugar y sobre todo, en la incapacidad para integrar los objetivos sociales, económicos y ambientales en las políticas para el desarrollo sostenible.

El pilar medioambiental sigue siendo el más débil y muchas veces es sacrificado en la toma de decisiones en aras de resultados de corto plazo (e.g. creación de empleos a cualquier costo). En otras palabras, mientras se despliegan esfuerzos significativos en beneficio del medio ambiente, se mantienen vigentes políticas que permiten comportamientos ineficientes o que agravan los problemas que la legislación ambiental busca resolver.

Los pilares económico y social tienen una base mucho más sólida que el ambiental, ya que cuentan con poderosas instituciones de base que determinan las políticas mundiales y regionales. Dentro del pilar económico, el Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial de Comercio son baluarte de los intereses económicos e influyen significativamente en las políticas nacionales.

Dentro del pilar social, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) son instituciones ampliamente reconocidas, y aunque su sistema de gobernanza a nivel internacional no es tan estricto como dentro de la esfera económica, el imperativo moral para que los tomadores de decisiones aseguren el bienestar social, además de la presión política del electorado, son incentivos suficientes para que las medidas se ejecuten con éxito.

En cambio, el pilar ambiental, con una gobernanza fragmentada y pocos recursos financieros, es aún más débil como resultado de dos factores: uno es que la protección del medio ambiente no tiene la significación moral que se atribuye a la protección de vidas humanas y el otro es que, en términos económicos, sigue siendo considerado por muchos como un “bien público”, es decir, algo que todo mundo puede disfrutar libremente, que no es propiedad de nadie y cuyo usufructo no puede ser cobrado debidamente.

2. Falta de coherencia entre los acuerdos ambientales multilaterales e incapacidad para adaptar, aplicar y hacer cumplir la legislación medioambiental a nivel nacional.

Los acuerdos multilaterales han sido fundamentales en la creación de estándares, políticas y directrices para la protección del medio ambiente, pero su implementación ha sido menos exitosa.

3. Incapacidad para lograr la participación pública informada en todos los niveles de toma de decisión sobre desarrollo sostenible.

En muchos países no se ha invertido adecuadamente en la creación y gestión de los acuerdos necesarios para una gobernanza más participativa.

Ante esta situación, el Secretario General de Naciones Unidas ha marcado seis objetivos para el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible:

- 1) Garantizar la coherencia y la integración de las políticas en las esferas económica, social y ambiental;
- 2) Mejorar el análisis, la evaluación y el asesoramiento científico;
- 3) Reforzar la ejecución, supervisión y rendición de cuentas;
- 4) Limitar la duplicación de actividades;
- 5) Alentar la participación y
- 6) Reforzar las capacidades nacionales y locales para el desarrollo sostenible.

A nivel internacional se requiere un órgano para fortalecer la integración del desarrollo sostenible y que el pilar medioambiental adquiera la misma relevancia que el económico y el social en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se han discutido varias opciones, desde el fortalecimiento del Consejo Económico y Social (ECOSOC) o la revisión del papel de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible, hasta el establecimiento de un Consejo de Desarrollo Sostenible.

En el caso del pilar medioambiental propiamente dicho, se han explorado también diversas opciones, entre ellas el fortalecimiento del PNUMA y la creación de una Organización Mundial Ambiental, siguiendo el modelo de la OMS y la FAO, entidades híbridas de carácter normativo y operacional a la vez.

RECUADRO 1

Qué es el desarrollo sostenible

“Se entiende por desarrollo sostenible el que permite satisfacer las necesidades del presente sin poner en riesgo la capacidad para que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades.”[†] El desarrollo sostenible se construye sobre tres pilares interrelacionados: el económico, el social y el ambiental. Es decir, no se puede hablar de desarrollo sostenible mientras sólo se trate de crecimiento económico o, cuando aún logrando que los frutos de ese crecimiento se traduzcan en mayor desarrollo social y, en particular, sus beneficios lleguen a los grupos más desfavorecidos, no incorpore los costos ambientales que genera dicho crecimiento y en el largo plazo lo ponga en entredicho por la sobreexplotación del medio ambiente. Por ello, para algunos el concepto de “desarrollo sostenible” es redundante, pues consideran que si no es sostenible no es desarrollo.

[†] Comisión Mundial de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo – Reporte Brundtland: Nuestro futuro común (1987).

RECUADRO 2

Cronología de las cubres sobre medio ambiente y desarrollo

- El antecedente más remoto al respecto es la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo en 1972. Uno de los resultados de dicha conferencia fue la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Sin embargo, el tema adquirió verdadera relevancia a partir de la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)** o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la que participaron más de 100 jefes de Estado y de Gobierno y representantes de 178 países. (DOC 1, p.1)
- Los principales resultados de la CNUMAD fueron la **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el **Programa 21**, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Declaración de Principios sobre Bosques.
- Celebrando los diez años de la Cumbre de Río, en 2002 se llevó a cabo en Johannesburgo la **Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible** donde se reiteró la necesidad de integrar los pilares económico, social y ambiental. Sin embargo, se centro más en la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.

RECUADRO 3

La Declaración de Río

La **Declaración de Río** establece en su Principio 3 que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo ambientales de las generaciones presentes y futuras” y en su Principio 4 que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.

Además, señala que la erradicación de la pobreza es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible y, a un nivel más operacional, que los Estados, además de promulgar legislación eficaz para proteger el medio ambiente (Principio 11) e indemnizar a las víctimas de daños ambientales (Principio 13), deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas (Principio 8), procurar que quien contamine pague el costo de contaminar (internalización de costos, Principio 16), así como fomentar la participación social en la solución del problema medioambiental (principio 10).

RECUADRO 4

PROGRAMA 21

El **Programa 21** (a veces también llamado Agenda 21) es un programa de acción que establece directrices de actuación en una gran variedad de temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo. Entre sus 40 capítulos destaca el capítulo 8, que se refiere a la dimensión ambiental en la toma de decisiones, en el que se señala que es necesario, a la luz de las condiciones concretas de cada país, que el medio ambiente se sitúe en el centro del proceso de toma de decisiones económicas y políticas, de forma que se tomen en cuenta las consecuencias que las políticas públicas (sociales, fiscales, energéticas, comerciales, agropecuarias, de transporte, etc.) derivadas de esas decisiones tienen sobre el medio ambiente y el desarrollo.

Para este fin, se señala la necesidad de contar con un marco jurídico eficaz, no sólo para poner en práctica las políticas de medio ambiente y desarrollo, sino también como marco normativo para llevar a cabo la planificación económica e incorporar incentivos de mercado, ya que los precios, los mercados y las políticas tributaria y económica desempeñan un papel destacado en la configuración de las actitudes y los comportamientos relacionados con el medio ambiente (“que el contamine pague”).

Asimismo, el Programa 21 señala que un primer paso hacia la integración de la sostenibilidad en la gestión económica es la determinación más exacta de la función fundamental del medio ambiente como fuente de capital natural y como sumidero de los subproductos de los procesos productivos y de la actividad humana en general. Por lo tanto, es necesario que los sistemas de cuentas nacionales no se limiten a medir la producción de bienes y servicios remunerados de forma tradicional, sino que también incorporen los costos y aportaciones medioambientales.

FUENTES

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIspChapter11.htm

<http://rio20.net/events/el-marco-institucional-para-el-desarrollo-sostenible/>

http://www.cidetur.uqroo.mx/cd1/Documentos-sobre-Desarrollo-Sostenible/Agenda21yConvencionesAmbGlobales/cd_Acuerdos_Claves_Johannesburgo/CMD5/capXI-1.htm

<http://www.pnuma.org/forodeministros/18ecuador/Reunion%20Expertos/Marco%20Institucional%20para%20el%20Desarrollo%20Sostenible/ESPANOL%20Marco%20Institucional%20Para%20el%20Desarrollo%20Sostenible%2016%20DEC%202011%20FINAL.pdf>

<http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/cuba-inst-frame.pdf>

DOCUMENTOS

- Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1992.
- Naciones Unidas, *Programa 21*, 1992.
- Naciones Unidas, *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey)*, Monterrey, 2002.
- Naciones Unidas, División de Desarrollo Sostenible, *Plan de Aplicación, Capítulo 11*.
- Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración del Milenio*, 2000.
- Naciones Unidas, Asamblea General, *First International Meeting for the UN Conference on Sustainable Development. Synthesis Report on Best Practices and Lessons Learned on the Objective and Themes of the Conference*, 2011.
- Naciones Unidas, *Programa para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible*, 2012.
- Naciones Unidas. *Río +20 United Nations Conference on Sustainable Development. Sustainable Development in Latin America and the Caribbean 20 years on from the Earth Summit*. Version preliminary, 2012.