

# Boletín Informativo #3

## La Dimensión Ambiental de IFSD



PNUMA - División de Legislación y Convenciones Ambientales (DELCA)

**Nota sobre los Boletines Informativos:** Los temas relacionados con el Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible (IFSD, por sus siglas en inglés) son complejos y numerosos. La información existente es dispersa y a veces no está fácilmente disponible. Esta serie de boletines ha sido preparada para atender algunas de estas lagunas de información y conocimiento, además de ayudar a entender algunas de las inquietudes que han surgido en reuniones formales e informales con relación al pilar ambiental del IFSD. Los Boletines Informativos no representan la posición de un solo actor, ni tampoco la de la Secretaría del PNUMA o de sus estados miembros, sino que tratan de ser boletines informativos y no prescriptivos. Estos boletines serán publicados periódicamente durante los próximos 12 meses, en anticipación a la Cumbre de Río+20.

### Receptividad de los países: Implementación y Apoyo de Capacitación para el Pilar Ambiental del IFSD

#### A. La importancia de implementar compromisos acordados a nivel internacional

La negociación de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) durante las últimas tres décadas ha sido la medida más tangible y concreta de los éxitos y avances del derecho ambiental internacional. Los cientos de AMUMA relacionados con varios temas ambientales representan una respuesta a la gravedad de los problemas ambientales transfronterizos, tales como la pérdida de biodiversidad, el cambio climático, las sequías, la degradación de las tierras y el manejo de desechos. Asimismo, responde a una creciente conciencia del hecho de que estos problemas solo pueden ser abordados efectivamente a través de la cooperación internacional. En general, los AMUMA han sido un componente importante en la creación de estándares, políticas y directrices para el avance de la protección del medio ambiente mundial, y aún representan uno de los mejores mecanismos para que los países puedan cumplir con sus compromisos ambientales.

Mientras que la mayoría de los principales AMUMA han ganado una gran aceptación y han sido ratificados de buen grado, su implementación ha sido menos exitosa. Los avances en materia de protección del medio ambiente mundial desde la Cumbre de la Tierra en Río en 1992 han sido irregulares, y a pesar de que un gran número de AMUMA han sido negociados hasta la fecha, existe la gran preocupación de que el estado del medio ambiente continúa deteriorándose a una escala sin precedentes. Con cada vez más tratados e instituciones responsables de su administración, la coherencia y la coordinación de esfuerzos han surgido como un reto fundamental para la gobernabilidad ambiental internacional. Por otra parte, existen deficiencias muy bien documentadas en este sistema, las cuales propician: incoherencias en el sistema legal internacional; falta de capacidad para aprovechar sinergias funcionales y abordar problemas críticos que trascienden las jurisdicciones más limitadas de los tratados; insuficiencia e imprevisibilidad del financiamiento para apoyar programas de implementación; y un sistema global de apoyo institucional para la implementación de AMUMA fragmentado.

Aunque estas ineficiencias institucionales son importantes, durante los últimos años, se ha visto claramente que el desarrollo y fortalecimiento de capacidades es clave para una implementación efectiva de los AMUMA. El capítulo 37 del Programa 21 presenta claramente el carácter e importancia del fortalecimiento de capacidades. Es la clave para una implementación exitosa del Programa. Sin la capacidad necesaria, los países en vías de desarrollo y los países con economías en transición no podrán identificar y solventar sus propios retos relacionados con el desarrollo sostenible. Aunque, a fin de cuentas, la responsabilidad de implementar compromisos acordados internacionalmente recae en los países, muchos de ellos necesitan ayuda para adquirir los conocimientos e infraestructura institucional necesarios. Está claro que se requiere reformas que mejoren la eficiencia, la efectividad y el nivel de respuesta de los países en desarrollo para avanzar en la implementación de los AMUMA.

## B. ¿Cuáles son las necesidades de los países en cuanto a la implementación y el apoyo de capacidades?

### Retos para los países en vías de desarrollo en la implementación de compromisos acordados a nivel internacional

Las limitaciones que afrontan los países en vías de desarrollo, tales como la falta de recursos humanos, capacidades técnicas y acceso a recursos financieros limitados, dificultan la implementación efectiva de los AMUMA. El fortalecimiento de capacidades para los AMUMA se extiende más allá de la ayuda técnica e incluye el fortalecimiento de estructuras institucionales, mecanismos y procedimientos, así como la creación de un entorno favorable con políticas y leyes adecuadas.

Los países en vías de desarrollo afrontan varios retos para la implementación de políticas ambientales. En general, a muchos países en vías de desarrollo les hacen falta capacidades para:

- Crear y mantener instituciones ambientales fuertes;
- Crear una fuerte base de conocimientos científicos para la creación de políticas ambientales;
- Integrar de forma efectiva los problemas ambientales en los procesos de planificación económica a nivel nacional;
- Establecer sistemas efectivos de monitoreo e implementación.

El gran número de AMUMA presenta retos adicionales para los países en vías de desarrollo, tales como: poder

realizar y dar seguimiento, a nivel nacional, a la implementación de todos los acuerdos internacionales; velar por la coherencia entre las estrategias que surjan de distintos acuerdos; participar activamente en el proceso de toma de decisiones; y el responder a una demanda cada vez mayor de realizar un monitoreo e informes.

A nivel de la creación de tratados, el fortalecimiento de capacidades se ha convertido en un tema clave para el consenso y la implementación de muchos AMUMA, condicionados bajo la provisión de recursos financieros y transferencia técnica/ tecnológica. Dentro de las Conferencias de las Partes (COP) de las convenciones, muchos países en vías de desarrollo están solicitando apoyo para mejorar y desarrollar aún más sus capacidades y poder así cumplir con sus obligaciones (ver Cuadro 1). Por ejemplo, la COP de la Convención Biológica sobre Biodiversidad (CBD), ha tomado más de 65 decisiones relacionadas con el fortalecimiento de capacidades<sup>1</sup>. Sin embargo, muchas de las decisiones sobre el tema son bastante generales y usualmente no están basadas en una idea clara de las necesidades específicas de los países o las regiones.

Para abordar este problema, se crearon los Auto-Diagnósticos de Capacidades Nacionales (NCSA) en 2002 (con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial - FMAM, y apoyo a la implementación por parte del PNUMA y el PNUD). Los NCSA sirven para determinar los retos que encaran los países en materia de capacidad, respecto al cumplimiento de sus respectivos compromisos ambientales globales, enfocándose en los compromisos establecidos dentro del marco de la CBD, la Convención para Combatir la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés),

y el Marco-Convención sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés). Un análisis de informes de 119 Diagnósticos de Capacidades Nacionales (NCSA) y Planes de Acción reveló que las cinco principales necesidades de fortalecimiento de capacidades expresadas por los países incluyen:

1. La capacidad de incorporar obligaciones provenientes de convenciones a las leyes, políticas e instituciones nacionales.
2. Instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento sostenibles.
  - a. Mandatos institucionales/ organizacionales, estructuras y marcos.
  - b. Desarrollo y cumplimiento de marcos legales, de políticas y regulatorios.
3. Recopilación, manejo e intercambio de información.
4. Información pública y educación ambiental.

El análisis NCSA mostró que el fortalecimiento de las capacidades para negociar en las COPs de las convenciones tiene una prioridad relativamente baja, con sólo 17 de los 119 NCSAs identificando este tema como una necesidad. La baja prioridad acordada a las capacidades para negociar en las COP fue evaluada debido al hecho de que los países reciben financiamiento de varios donantes y programas tales como el Programa de Apoyo a Países del Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM), la Iniciativa Nacional de Diálogo, y la actividad principal del PNUMA de entrenar a los Puntos Focales del FMAM para participar efectivamente en las COP.

<sup>1</sup> [http://207.190.239.148/Documents/Enabling\\_Activity\\_Projects/CDI/documents/African\\_Report\\_\\_revised\\_.pdf](http://207.190.239.148/Documents/Enabling_Activity_Projects/CDI/documents/African_Report__revised_.pdf)

**Tabla 1. Artículos relacionados con el fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnologías en las Convenciones de Río**

Convención	CBD	CCD	FCCC
Planes de acción nacionales y regionales	Artículo 6 (a) (b)	Artículo 5 (b), 10	Artículo 4 (1b)
Identificación y monitoreo	Artículo 7	Artículo 16	Artículo 5
Legislación	Artículo 8 (k)	Artículo 5 (e)	Introducción
Estudios Científicos	Artículo 12 (b)	Artículo 17, 19 (b)	Artículo 5
Educación	Artículo 13	Artículo 19	Artículo 6
Participación Pública	Artículo 13	Artículo 19, 5 (d)	Artículo 6
Intercambio de información	Artículo 17	Artículo 16	Artículo 4 (1h)
Capacitación y capacitación de personal	Artículo 12 (a)	Artículo 19	Artículo 6
Mecanismos financieros	Artículo 21	Artículo 21	Artículo 4 (1) (7)
Introducción y transferencia de tecnologías	Artículo 16	Anexo V, Artículo 7	Artículo 4 (1g), (1h)
Informes	Artículo 26	Artículo 26	Artículo 12

En contraste, más de 95 países (más del 80%) identificaron las cinco necesidades transversales listadas arriba como una prioridad<sup>2</sup>.

### Instrumentos existentes y deficiencias institucionales

Ninguna institución tiene la responsabilidad exclusiva de desarrollar capacidades para la implementación de AMUMA u otros compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), o el Plan de Implementación de Johannesburgo (JPOI). El PNUMA se ha convertido en uno de varios foros para implementar acuerdos ambientales. Varias agencias de la ONU y organizaciones internacionales han asumido mandatos con más responsabilidad en materia de medio ambiente durante los últimos años, incluyendo al PNUD, el Banco Mundial, la FAO, etc.

Además, los mecanismos de financiamiento se han dispersado de forma similar, y el FMAM, establecido en 1991 como el conducto principal para financiar los proyectos relacionados con AMUMA, opera de forma independiente de las actividades financieras de sus tres agencias implementadoras: el Banco Mundial, el PNUMA y el

PNUD. Las entidades individuales de las distintas convenciones también tienen sus propios mecanismos de financiamiento y muchos secretariados tienen sus propias estructuras institucionales. En las últimas décadas, la comunidad internacional ha creado varias entidades e instrumentos para abordar el deterioro del medio ambiente a escala mundial, incluyendo:

El PNUMA, como portavoz del medio ambiente en el sistema de la ONU, tiene el mandato de promover la incorporación de la protección ambiental en la planificación para el desarrollo en todos los niveles. El PNUMA también tiene la responsabilidad de ayudar a las instancias nacionales, regionales y globales a desarrollar las capacidades para lograr este mandato. Adicionalmente, el PNUMA apoya las negociaciones internacionales sobre temas ambientales y proporciona información científica confiable. El Plan estratégico de Bali para el apoyo Técnico y el Fortalecimiento de Capacidades (BSP, por sus siglas en inglés) fue adoptado por el Consejo de Administración del PNUMA/ Foro Global Ministerial sobre el Ambiente en 2005, en donde se presentan propuestas para mejorar la

capacidad de los países en desarrollo y economías en transición para implementar los AMUMA.

El BSP también fue recomendado a todo el sistema ONU por la Asamblea General en 2009, presentando propuestas para mejorar la capacidad para implementar los AMUMA de los países en vías de desarrollo y de economías en transición. Sin embargo, debido a la falta de recursos, el BSP aun no ha sido implementado plenamente.

El PNUD utiliza su red de oficinas de país y experiencias enraizadas en los países mismos para ayudarlos a desarrollar políticas e instituciones, como la integración de los objetivos ambientales en las agendas de desarrollo nacionales, o la elaboración de estrategias nacionales para el medio ambiente.

El Banco Mundial se centra en el financiamiento y contribuye, entre otras cosas, al desarrollo de políticas ambientales a nivel nacional.

El actual sistema de gobernabilidad internacional ambiental ha contribuido al progreso de los países en vías de desarrollo respecto al establecimiento de instituciones nacionales, marcos legales y

<sup>2</sup> <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/NCSA-SR-web-100913.pdf>

capacidades técnicas para abordar temas ambientales. Sin embargo, parece comúnmente reconocida la existencia de serias limitantes atribuidas al sistema actual. En cuanto a los retos de los países en vías de desarrollo, las limitaciones más importantes son:

Como miembros beneficiarios principales de financiamiento del FMAM y otros recursos para financiar actividades ambientales, el PNUD y el Banco Mundial, en el año 2000, tenían carteras activas de proyectos ambientales de más de \$1.2 miles de millones y \$5 mil de millones, respectivamente. A pesar de estas inversiones en el sector ambiental, aún existe un vacío en la implementación de políticas ambientales de alcance global.

### C. ¿Cuáles son algunas de las propuestas que podrían mejorar la implementación?

Para responder a la creciente demanda por parte de países en vías de desarrollo, de asistencia para la implementación de acuerdos internacionales y prioridades nacionales, el PNUMA podría establecer una sección implementadora que le permita ofrecer apoyo más directo a los países a nivel nacional. El mandato para este tipo de actividad ya existe, pero ha sido llevado de forma inadecuada, principalmente por falta de recursos<sup>3</sup>.

El PNUMA incrementaría su presencia en las regiones y en los países, colocando oficiales en las oficinas de la ONU y Equipos de País existentes, enviando también más personal a las oficinas regionales. Según las evaluaciones iniciales de los países, ya sea de forma independiente o como parte del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(UNDAF, por sus siglas en inglés), el trabajo del PNUMA estaría enfocado en tres prioridades estratégicas: la implementación de compromisos y metas acordadas; el apoyo para la integración de prioridades relacionadas con la sostenibilidad ambiental a las políticas económicas, las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza; y la planificación y el desarrollo de capacidades en un sentido más amplio.

Un elemento clave del apoyo a los países se centraría en una implementación efectiva de los AMUMA y en el fortalecimiento de capacidades nacionales para:

- Despertar o avivar la conciencia sobre la importancia de los AMUMA y sus objetivos.
- Transversalizar los AMUMA en las estrategias nacionales.
- Desarrollar mecanismos y estructuras intersectoriales para implementar los AMUMA.
- Desarrollar las capacidades humanas e institucionales a largo plazo necesarias para cumplir con las obligaciones de los AMUMA.
- Revisar proyectos y programas en curso, conjuntamente con sus socios, para identificar posibles sinergias.
- Formular, implementar y monitorear proyectos coherentes, haciendo uso efectivo de los recursos humanos y financieros existentes.
- Movilizar fuentes adicionales y sostenibles de financiamiento.
- Armonizar los informes de las contribuciones a la implementación de los AMUMA.

En este sentido, los programas actuales, tales como el sistema de Puntos Focales de AMUMA del PNUMA y la Iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente (PEI, por sus siglas en inglés) formarían una parte integral de los programas regionales y de país. Adoptando un enfoque de grupo sectorial, el sistema de puntos focales de AMUMA podría ser mejorado para incluir temas marinos y de agua dulce, además de grupos sectoriales atmosféricos de los AMUMA, adicionales a los ya existentes en biodiversidad, desechos y químicos. El PNUMA trabajaría en cooperación estrecha con las Secretarías de los AMUMA para evitar superposiciones y optimizar el uso de recursos. El uso de grupos sectoriales también ayudaría a racionalizar los costos de los AMUMA, al combinar respuestas relevantes a los compromisos que surjan bajo diferentes AMUMA.

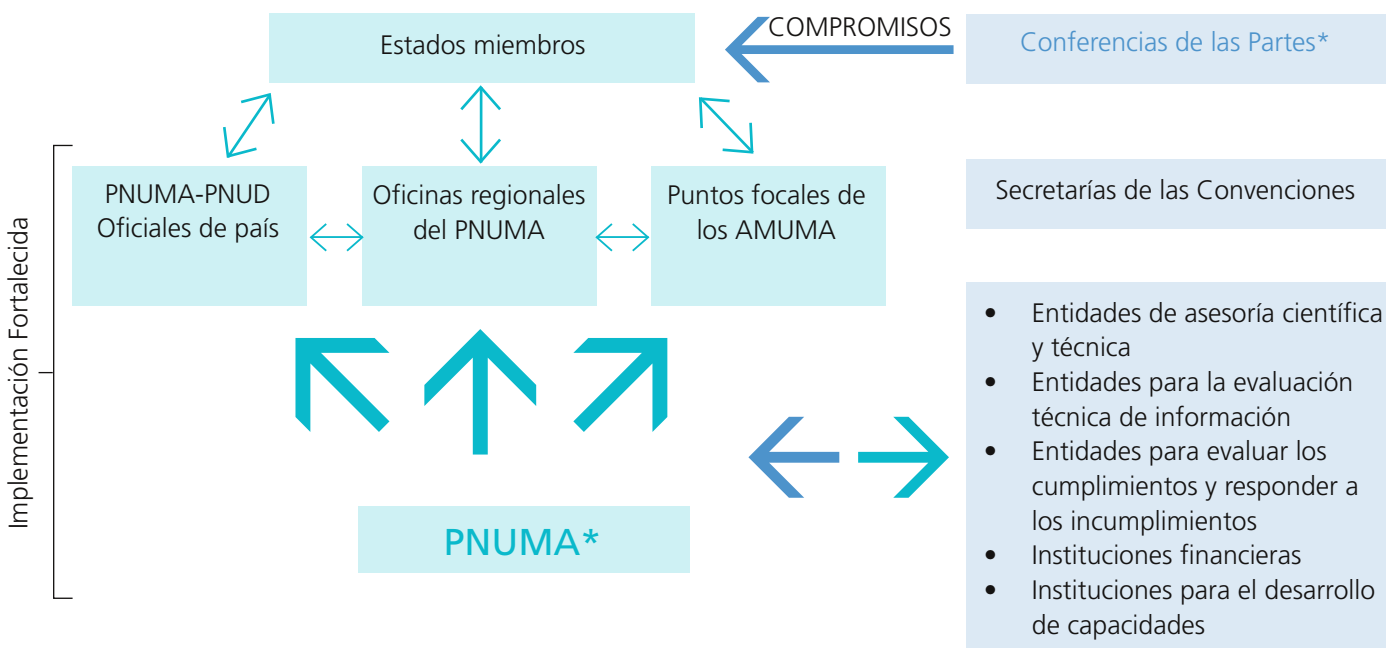
La Iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente ofrece una fórmula para integrar prioridades ambientales en la reducción de la pobreza, así como en las estrategias y planes de desarrollo a nivel nacional. Esta fórmula podría ser extendida para formar parte integrante de los programas "One UN" y los UNDAF. Adicionalmente, las herramientas de políticas, la facilitación de la transferencia de tecnología y conocimientos, así como otras medidas para la transición hacia una economía verde, podrían ser combinadas con herramientas existentes para que los países en vías de desarrollo den un salto hacia economías desarrolladas verdes.

<sup>3</sup> Ver Resolución 2997 de la AG, la cual menciona que el PNUMA debe "apoyar" luego de una solicitud, a los ministerios de ambiente y otras autoridades ambientales, especialmente a los países en desarrollo y países con economías en transición, para formular e implementar las políticas ambientales". Estas solicitudes son cada vez más frecuentes y el PNUMA actualmente no tiene los recursos para satisfacer la demanda de los países.

## El Costo de mejorar la capacidad del PNUMA para responder a las necesidades de los países

Al realizar un cálculo aproximativo de cuánto costaría proporcionarle al PNUMA un ente implementador que ayude a los países con temas relacionados con la aplicación de los AMUMA, existen algunas suposiciones básicas que se aplican al estimar las implicaciones financieras de esta reforma. Estas son:

- La agencia trabajaría a través de las oficinas de PNUMD y los Equipos de País ONU ya desplegados a nivel nacional.
- Se colocaría un despacho ambiental en el PNUMD o en los equipos de país ONU a nivel nacional, en países en vías de desarrollo y en los países menos avanzados.
- Estos despachos estarían ocupados por un oficial ambiental que trabaje con las autoridades nacionales para promover la implementación y ofrecer apoyo a la capacitación.
- El despacho tendría el apoyo de oficinas regionales fortalecidas que prestarían soporte, tanto a los despachos ambientales nacionales mismos como a los Equipos de País ONU, según fuera necesario.
- Las oficinas regionales expandirían su programa de puntos focales de AMUMA a todos los grupos sectoriales de los AMUMA. También tendrían oficiales de apoyo en las regiones para los grupos sectoriales implementadores de estos acuerdos (p. ej., grupos sectoriales de biodiversidad, atmósfera, químicos/desechos, marinos).



\* Capacidades fortalecidas para ayudar a los países a cumplir con sus compromisos, por ejemplo:  
 Integrar los AMUMA a las estrategias nacionales; desarrollar mecanismos y estructuras intersectoriales efectivos para implementar los AMUMA; desarrollar capacidades humanas e institucionales a largo plazo, para cumplir con las obligaciones de los AMUMA; revisión de los proyectos y programas existentes, conjuntamente con socios, para identificar posibles sinergias; formulación, implementación y monitoreo de proyectos coherentes, haciendo uso efectivo de los recursos financieros y humanos existentes; movilización de fuentes adicionales y sostenibles de financiamiento; armonización de los informes de contribuciones a la implementación de los AMUMA; y mayor concienciación.

\*Las convenciones se mantienen autónomas y continúa el agrupamiento administrativo según sea apropiado (similar a las convenciones de químicos y desechos).







