



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

21^{er} período de sesiones

4 a 8 de abril de 2022

Tema 4 del programa provisional*

Desarrollo de instituciones sólidas para combatir el cambio climático y sus efectos y para la gestión, protección y restauración sostenibles de los recursos naturales

Retos y oportunidades institucionales relacionados con el cambio climático y la protección de los recursos naturales

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité el documento preparado por los miembros del Comité de Expertos en Administración Pública Linda Bilmes y Soonae Park en colaboración con Geraldine Fraser-Moleketi, Louis Meuleman, Aminata Touré, Lan Xue y Najat Zarrouk.

* [E/C.16/2022/1](#).



Retos y oportunidades institucionales relacionados con el cambio climático y la protección de los recursos naturales

Resumen

El presente documento pretende servir de base para los debates del Comité de Expertos en Administración Pública sobre el desarrollo de instituciones sólidas para combatir el cambio climático y sus efectos y para la gestión, protección y restauración sostenibles de los recursos naturales. En el documento, el Comité examina los retos y oportunidades institucionales relacionados con la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13, relativo a la acción climática, el Objetivo 14, relativo a la vida submarina, y el Objetivo 15, relativo a la vida de los ecosistemas terrestres.

Los autores describen los principales retos institucionales para alcanzar estos Objetivos, como la falta de normas aceptadas a nivel mundial para medir la biodiversidad, la desigualdad de condiciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, la fragmentación de los acuerdos institucionales en lo tocante al cambio climático, y los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). También sugieren posibles soluciones para el camino a seguir, por ejemplo, el uso de mecanismos de mercado para crear incentivos, como impuestos y subsidios; el establecimiento de parámetros para medir el capital natural; y un cambio fundamental en el comportamiento humano apoyado por la acción gubernamental. Los autores concluyen con una serie de recomendaciones, que podrían ser estudiadas por los miembros en 2022.

I. Introducción

1. Por primera vez, el Comité de Expertos en Administración Pública ha decidido estudiar los retos y oportunidades institucionales relacionados con la acción climática y la protección de los recursos naturales, tanto terrestres como acuáticos. Para ello, se convocó un grupo de trabajo informal durante el período entre sesiones. El grupo de trabajo examinó, en particular, el modo en que las instituciones y las asociaciones podrían participar en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 (luchar contra el cambio climático), el Objetivo 14 (conservar los océanos, los mares y los recursos marinos) y el Objetivo 15 (proteger los ecosistemas terrestres y detener la pérdida de biodiversidad), así como las metas y los parámetros correspondientes para examinar los avances hacia esos Objetivos.

2. Reconociendo la importancia que tienen los análisis técnicos en este ámbito, el grupo de trabajo consultó a varios expertos científicos, entre ellos representantes de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales especializados en el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) y del Geosciences and Environmental Change Science Center del Servicio Geológico de los Estados Unidos, así como funcionarios que participaron en la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Glasgow (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021.

3. El grupo de trabajo contó además con el apoyo de la Secretaría, que encargó un documento de antecedentes sobre la creación de instituciones sólidas para hacer frente al cambio climático y para la gestión sostenible de los recursos naturales¹. El documento se consideró muy relevante para la labor del grupo de trabajo. Entre los principales problemas identificados en él se encuentran los obstáculos institucionales para alcanzar los Objetivos y metas relacionados con el medio ambiente; la capacidad de los países para utilizar eficazmente los parámetros asociados a esos Objetivos; las cuestiones generales de equidad social, capacidad y transparencia sobre el grado de asignación de los recursos para alcanzar los objetivos medioambientales; y las formas de difundir y utilizar algunos de los conjuntos de herramientas de las Naciones Unidas, como la herramienta de inteligencia artificial para el medio ambiente y la sostenibilidad (Artificial Intelligence for Environment and Sustainability) para la contabilidad de los ecosistemas desarrollada por el Basque Centre for Climate Change – Klima Aldaketa Ikergai en apoyo de la aplicación del SCAE.

II. Principales retos y oportunidades institucionales relacionados con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13, 14 y 15

Retos

4. El progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13, 14 y 15 se ha estancado o se ha deteriorado en todas las regiones del mundo. Esos malos resultados se deben en gran parte a factores institucionales, como la falta de “implicación” en los Objetivos; la fragmentación de la responsabilidad para alcanzarlos, pues está dividida entre diferentes ministerios y organismos en la

¹ Afreen Siddiqi, “Building strong institutions for addressing climate change and for the sustainable management of natural resources”, documento de antecedentes preparado para el Comité de Expertos en Administración Pública, diciembre de 2021. Disponible en: https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA21_background%20paper%20on%20institutions%20climate%20action.pdf.

mayoría de los países; la falta de financiación para la transición medioambiental en las economías emergentes; la falta de transparencia en el gasto en actividades medioambientales; la falta de capacidad para aplicar y comprender el material técnico; y el desajuste de los límites de los ecosistemas con las jurisdicciones administrativas. Otros retos para alcanzar las metas medioambientales son la colaboración insuficiente entre los distintos niveles de gobierno, los departamentos gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y otros interlocutores; y los problemas relacionados específicamente con la medición de estos Objetivos, como la dificultad para medir las condiciones del ecosistema y la inadecuación de los parámetros.

5. Aunque la mayoría de los países se han puesto de acuerdo en cómo medir las emisiones de gases de efecto invernadero, la falta de normas aceptadas a nivel mundial para medir la biodiversidad es un reto importante. Uno de los problemas en este ámbito es las limitaciones en cuanto a la capacidad técnica tanto del sector público como del privado. Los esfuerzos de creación de capacidades están en marcha, pero deben llevarse a cabo a una escala sustancialmente mayor. Las empresas contables privadas no incurrirán voluntariamente en los costes de adquisición de esos conocimientos a menos que se produzca un cambio importante en las normas contables mundiales; las normas suelen ser fijadas por organismos privados, como la Junta de Normas de Contabilidad Financiera de los Estados Unidos de América, sin ánimo de lucro, que se rigen por el consenso y suelen adaptarse lentamente. Además, será necesaria la coordinación internacional de las normas, ya que, de lo contrario, si se establecen normas medioambientales estrictas, se corre el riesgo de, sencillamente, desplazar las actividades muy contaminantes a países o regiones con normas menos estrictas.

6. Además, la desigualdad de condiciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo supone un reto importante. Aunque existe un deseo generalizado de proteger la biodiversidad y se entiende el problema del cambio climático, a algunos dirigentes les resulta extremadamente difícil hacer que el argumento sea convincente para las poblaciones locales que se enfrentan a crisis inmediatas, como las inundaciones, las sequías y la escasez de alimentos, a pesar de que dichas crisis suelen estar relacionadas con el cambio climático. Además, el dilema de pedir a los países en desarrollo que soporten una pesada carga debido a los impactos del cambio climático causados por los países desarrollados ha quedado bien ilustrado en el 26º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes y sigue sometiendo a las negociaciones a una enorme presión.

7. La fragmentación de los acuerdos institucionales para hacer frente al cambio climático dentro de los países y entre ellos es un reto importante que debe tratarse con carácter de urgencia. Los Objetivos 13, 14 y 15 están relacionados con 27 metas diferentes, 33 indicadores acordados a nivel mundial y miles de acciones conexas. Por definición, estos Objetivos abarcan todo el espectro de la actividad económica. Este hecho, a su vez, requiere la coordinación entre múltiples partes gubernamentales, tanto para aplicar políticas coherentes con los Objetivos como para medir los avances. En la mayoría de los países, no hay un papel de liderazgo claro asignado a un ministerio o departamento gubernamental específico. El panorama es aún más complejo en los sistemas federales, en los que los gobiernos subnacionales son actores clave en muchos ámbitos de la formulación de políticas y la regulación que son relevantes para los Objetivos. En consecuencia, los conflictos políticos son frecuentes y no es fácil lograr cambios, incluso cuando existe una fuerte voluntad política. La fragmentación también hace que sea muy difícil cuantificar el volumen total de recursos del sector público que se destinan a la aplicación de los Objetivos, ya que pueden estar enterrados en muchas áreas diferentes de los presupuestos nacionales y locales. Sin embargo, el seguimiento de la asignación total de recursos es un indicador

clave del nivel de seriedad política y del compromiso con la consecución de los Objetivos.

8. También es importante señalar que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido un impacto significativo en las instituciones nacionales y en su capacidad para dirigir y supervisar los Objetivos como programa de acción. La pandemia causó importantes trastornos en el funcionamiento de los gobiernos, por ejemplo en los ámbitos de la formulación de políticas, la prestación de servicios básicos, la aplicación de la ley y el sistema judicial. También reveló importantes limitaciones en las capacidades de los gobiernos en cuanto a las “dimensiones transversales de la acción gubernamental”, como la preparación para la crisis, la interfaz ciencia-política, la comunicación y el uso del gobierno electrónico, que afectaron en gran medida a la capacidad de algunos gobiernos para gestionar la crisis. La pandemia y el fracaso de las políticas para responder a ella pusieron de manifiesto importantes áreas en las que debe reforzarse la colaboración nacional e internacional para alcanzar los Objetivos.

Oportunidades

9. Dado el amplio alcance de los Objetivos, no basta con políticas reguladoras adecuadas. Debe haber también una “manifestación de intenciones” eficaz del mercado mediante una combinación de impuestos y subsidios para garantizar que los interlocutores del sector privado (tanto las empresas como los consumidores individuales) estén incentivados para promover los Objetivos. Al mismo tiempo, la contabilidad medioambiental es un requisito fundamental para crear esos incentivos basados en el mercado, porque ayuda a que los costes y los beneficios sean claros y transparentes. Algunos ejemplos positivos han incentivado un cambio positivo o han obtenido una participación notable y el apoyo contundente de la comunidad. Esfuerzos como los realizados para restaurar los manglares en Senegal o para proteger los hábitats de las aves en la República de Corea se han caracterizado por la existencia de asociaciones sólidas y la participación local, y han permitido realmente que las comunidades ayuden a desarrollar soluciones, de las que se pueden encontrar más ejemplos en el documento de antecedentes (véase el párrafo 3). Este éxito suele requerir unos sólidos cimientos institucionales desde el principio y un propósito común dentro de una comunidad local.

10. El actual conjunto de indicadores acordados a nivel mundial podría beneficiarse de una actualización y ajuste con vistas a medir los avances. En particular, se necesitan parámetros para medir el “capital natural”, es decir, los componentes vivos y no vivos de los ecosistemas que contribuyen a la generación de bienes y servicios que benefician a los seres humanos. Hay una serie de nuevas herramientas, muchas de ellas promovidas por las Naciones Unidas, para medir los servicios que prestan los ecosistemas, rastrear los cambios en los activos de los ecosistemas y vincular esa información con la actividad económica y otras actividades humanas. Es fundamental avanzar en la medición del capital natural, que puede ser mayor en los países en desarrollo de lo que podría sugerir su producto interior bruto. El SCAE ha logrado notables avances en este ámbito y está preparado para hacer que sus resultados sean mucho más accesibles para los gobiernos subnacionales, en particular con la nueva herramienta de inteligencia artificial para el medio ambiente y la sostenibilidad para una rápida contabilidad del capital natural. Sin embargo, estos esfuerzos deben introducirse y adaptarse a nivel local. La falta de conocimientos técnicos para recopilar y comunicar los datos necesarios es un obstáculo importante para su adopción.

11. Muchos países se encuentran todavía en las primeras etapas de este proceso, y se utilizan diferentes enfoques para reconocer, demostrar y capturar el valor de la

biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Incluso en los casos en que existen estos enfoques, la valoración resultante no suele conducir a la elaboración de las reformas políticas necesarias para mitigar los factores de la pérdida de biodiversidad y fomentar el desarrollo sostenible. Para que esta situación cambie, las normas de contabilidad del sector privado deben modificarse e incorporar las ganancias y pérdidas derivadas del impacto ambiental en los precios de los activos y en los balances de las empresas. Esto, a su vez, afectará al precio de mercado de los bienes y servicios contaminantes y, en última instancia, modificará la asignación de capital público y privado a la escala necesaria para hacer frente a las amenazas del cambio climático.

12. La consecución de los Objetivos requerirá un cambio fundamental en el comportamiento humano con respecto al medio ambiente. Es necesario un cambio social hacia prácticas que mejoren la salud y el bienestar humanos y protejan el hábitat natural. Aunque hay claros indicios de progreso en este sentido, en algunas partes del mundo aún no se ha reconocido el papel fundamental del medio ambiente natural para activar y sostener las economías. El intercambio de conocimientos, tanto dentro de los países como entre ellos, y la educación son componentes fundamentales para crear una sólida participación comunitaria en la protección del medio ambiente. Sin embargo, una cuestión conexas que hay que considerar se refiere a la medida en que la política gubernamental puede influir en última instancia en las opciones y las normas sociales, de modo que los comportamientos se refuercen mutuamente a lo largo del tiempo, incluso en ausencia de regulaciones o sanciones externas. Si se entienda mejor cómo se inician y mantienen las normas sociales, incluso evaluando el impacto de los medios sociales, se promoverían prácticas de protección del medio ambiente natural.

III. Recomendaciones sobre políticas

13. El grupo de trabajo recomienda que se apoyen las siguientes actuaciones y propone que el Comité estudie más a fondo las cuestiones relacionadas con ellas a lo largo del próximo año:

- a) Priorizar el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos en pro de la coherencia de las políticas en apoyo de los Objetivos 13, 14 y 15
- b) Crear transparencia en los esfuerzos hacia la acción climática y la gestión de los recursos naturales mediante la inclusión de los Objetivos 13, 14 y 15 en los exámenes nacionales voluntarios presentados en el foro político anual de alto nivel
- c) Reforzar la obligación de rendir cuentas de las instituciones públicas en materia de protección del medio ambiente mediante la inclusión de una evaluación del estado de los recursos naturales bajo su jurisdicción como parte de las evaluaciones periódicas de rendimiento.
- d) Crear capacidad en el sector público en materia de contabilidad económica medioambiental
- e) Reforzar los canales de generación e intercambio de conocimientos dentro y entre los países
- f) Utilizar una cartera de diferentes tipos de medidas, como la fiscalidad, la regulación y el intercambio de conocimientos, para una transición más rápida hacia el desarrollo sostenible

- g) Integrar los enfoques de planificación territorial y desarrollo espacial en las políticas y estrategias climáticas nacionales
 - h) Invertir en la capacidad de los gobiernos subnacionales para acceder a los mercados de financiación climática
 - i) En el caso de los trabajadores del sector público y los funcionarios electos, capacitarlos, formarlos y desarrollar su capacidad a nivel subnacional para hacer frente a los impactos del cambio climático, entre otras cosas, aprovechando los métodos y herramientas existentes adaptados al contexto específico de cada país
-