



Distr.: General
28 de noviembre de 2012

Español
Original: inglés



Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**27º período de sesiones del Consejo de Administración/
Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**

Nairobi, 18 a 22 de febrero de 2013

Temas 4 a) y f) del programa provisional*

**Cuestiones normativas: estado del medio ambiente:
medio ambiente y desarrollo**

Justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental

Informe del Director Ejecutivo

Resumen

El presente informe aporta información sobre acontecimientos recientes relacionados con el estado de derecho, en particular el derecho ambiental, incluidas las actividades de la Asamblea General, los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y los resultados del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, celebrado en Río de Janeiro (Brasil), del 17 al 20 de junio de 2012. Teniendo en cuenta los resultados del Congreso y las disposiciones pertinentes del documento final de Río+20, en el informe se sugieren medidas que puede adoptar el Consejo de Administración para impulsar la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental en el contexto del desarrollo sostenible.

* UNEP/GC.27/1.

I. Medidas que podría adoptar el Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración tal vez desee considerar la posibilidad de adoptar decisiones a tenor de las propuestas del Director Ejecutivo. Las medidas sugeridas se presentarán por separado al Comité de Representantes Permanentes para su uso en la preparación de los proyectos de decisión que se presentarán para su examen por el Consejo de Administración.

II. Antecedentes

2. El presente informe aporta información sobre los acontecimientos recientes relacionados con el estado de derecho, en particular el derecho ambiental, en el contexto del desarrollo sostenible, incluidos los resultados del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, celebrado en Río de Janeiro (Brasil) del 17 al 20 de junio de 2012. En él se incluyen propuestas de medidas que el Consejo de Administración tal vez desee tomar a la luz de los resultados del Congreso, de las disposiciones correspondientes del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, y de acontecimientos recientes en la promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional.

3. Se señalan a la atención los documentos siguientes, que aportan información adicional pertinente para el presente informe:

- a) Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental presentada a la Conferencia Río+20 (Declaración presentada a Río+20, que se reproduce en el anexo del presente informe);
- b) Documento final de Río+20, “El futuro que queremos”¹;
- c) Declaración de la Reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional².

4. El cuarto Programa para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV), aprobado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (decisión 25/11 (secc. I)), ofrece una estrategia general y aporta orientaciones para que la comunidad del derecho internacional y el PNUMA definan actividades en el ámbito del derecho ambiental para el decenio que comienza en 2010. El PNUMA está llevando a cabo esas actividades mediante su programa de trabajo, y los acontecimientos recientes en el ámbito del derecho ambiental destacados en el presente informe pueden examinarse en el contexto del Programa de Montevideo IV.

III. Promoción del estado de derecho en relación con el medio ambiente

5. La promoción del estado de derecho es uno de los principales objetivos del sistema de las Naciones Unidas. El derecho establece normas, reglas y procedimientos acreditados para la aprobación y la ejecución eficaz de las decisiones. También rige el diseño y el empoderamiento de las instituciones necesarias. Establece la buena gobernanza basada en la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas en el funcionamiento de esas instituciones, así como salvaguardias para la protección de segmentos vulnerables de la sociedad. Además facilita, entre otras cosas, opciones jurídicas e instituciones que permiten intervenir en caso de negación de protección con arreglo al derecho. El derecho es una fuerza dinámica que responde a las necesidades y las aspiraciones de la sociedad en un mundo en evolución, y está orientado por los valores y los desafíos del momento. En el siglo XXI, una de sus tareas principales es iluminar la ruta hacia el desarrollo sostenible.

6. Los acontecimientos jurídicos e institucionales de los últimos 40 o 50 años muestran que el derecho ambiental puede hacer una aportación significativa en los planos nacional e internacional para el establecimiento de una asociación duradera entre la protección del medio ambiente y un enfoque en pro del desarrollo basado en la sostenibilidad ecológica, económica y social. Sin embargo, existe el convencimiento universal de que aún no se ha alcanzado el pleno potencial del derecho ambiental, a juzgar por la trayectoria ininterrumpida de rápida degradación del medio ambiente y agotamiento de los recursos naturales provocada por modelos de producción y consumo no sostenibles en todo el

¹ Resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo.

² Véase la resolución 67/1 de la Asamblea General.

mundo, con consecuencias negativas para los servicios de los ecosistemas de los que dependen las personas y las comunidades, como los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación climática, la plenitud espiritual y el disfrute estético.

7. En su resolución 67/1, la Asamblea General aprobó una declaración sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional, en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia de los marcos jurídicos justos, estables y previsibles para crear desarrollo inclusivo, sostenible y equitativo, y mantener la paz y la seguridad. También señalaron los fuertes vínculos entre el desarrollo sostenible y el estado de derecho, como los efectos negativos de la delincuencia organizada transnacional, incluidos los delitos contra el medio ambiente, así como la relación de apoyo mutuo entre el respeto del estado de derecho y de todos los derechos humanos, incluso los relacionados con el medio ambiente. Solicitaron al Secretario General que asegurara una mayor coordinación y coherencia entre las entidades de las Naciones Unidas y con los donantes y beneficiarios a fin de mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo de la capacidad en materia de estado de derecho. Por consiguiente, es importante que el PNUMA siga reforzando su contribución activa a esas actividades del sistema de las Naciones Unidas, en colaboración con los órganos y los organismos competentes. Al hacerlo, las esferas que se indican a continuación merecen especial atención, debido a su influencia sobre el estado de derecho en general, como se refleja en las medidas propuestas y en los documentos finales del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental y de Río+20, así como en la mencionada declaración.

IV. Delitos contra el medio ambiente

8. En la actualidad, los delitos contra el medio ambiente son una de las formas de actividad delictiva más rentables. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) calcula que cada año se cometen delitos contra la vida silvestre por valor de miles de millones de dólares en todo el mundo. El valor económico de la tala ilegal, incluido el procesamiento, se estima entre 30.000 millones y 100.000 millones de dólares, aproximadamente entre un 10% y un 30% del comercio mundial de madera³. Los delitos contra el medio ambiente abarcan una extensa lista de actividades ilícitas, como el tráfico ilícito de vida silvestre; el contrabando de sustancias que agotan el ozono; el tráfico ilícito de desechos peligrosos; la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; y la tala y el comercio de madera ilegales. Los delitos contra el medio ambiente plantean una amenaza contra la seguridad en muchos países y tienen importantes consecuencias negativas para el desarrollo sostenible y el estado de derecho. La actuación de grupos delictivos organizados a través de las fronteras, impulsada por enormes beneficios financieros y facilitada por el escaso riesgo de detección y las reducidas tasas de sanción, está alimentando la corrupción y el blanqueo de dinero, además de socavar la capacidad de los Estados para establecer y mantener marcos jurídicos justos, estables y predecibles.

9. El documento final de Río+20, “El futuro que queremos”, también resalta que la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, el vertido ilegal de desechos peligrosos y el tráfico ilícito de vida silvestre obstaculizan la consecución del desarrollo sostenible.

10. Se han establecido diversas iniciativas para prevenir y combatir el tráfico ilegal y las actividades ilícitas en el ámbito del medio ambiente. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Banco Mundial establecieron conjuntamente el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre, en noviembre de 2010. La Iniciativa sobre Aduanas Verdes es una asociación de organizaciones internacionales que cooperan para facilitar el comercio legal y prevenir el tráfico ilegal de productos básicos ecológicamente vulnerables. Entre sus asociados se cuentan el PNUMA, las secretarías del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la CITES, la INTERPOL, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la OMA. La Partnership Against Transnational Crime through Regional Organized Law-enforcement (Asociación contra la delincuencia transnacional mediante la aplicación regional organizada de la ley) fue establecida en 2010 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la

³ Christian Nellemann, INTERPOL Environmental Crime Programme (editores), “Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World’s Tropical Forests: A Rapid Response Assessment”, PNUMA-GRID Arendal, 2012, pág. 6.

Droga y el Delito, el PNUMA, TRAFFIC International y la Fundación Freeland para mejorar la seguridad en las fronteras terrestres, los puertos y los aeropuertos en China y los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental de la subregión del Gran Mekong para tratar, entre otras cosas, el tráfico ilegal de vida silvestre y de materiales peligrosos para el medio ambiente. La Secretaría del Convenio de Basilea ha publicado un manual de instrucciones sobre el enjuiciamiento del tráfico ilegal de desechos peligrosos u otros desechos, así como un manual de capacitación sobre el tráfico ilícito destinado a los organismos de aduanas y del orden público.

11. Los representantes de gobiernos de más de 70 países reunidos en Lyon (Francia) del 27 al 29 de marzo de 2012 para la primera Cumbre Internacional de Jefes de Servicios encargados del Cumplimiento y la Ejecución de Normas Ambientales, convocada por la INTERPOL en asociación con el PNUMA, resaltaron la necesidad de un mayor compromiso en la lucha contra la delincuencia medioambiental e instaron al PNUMA a que ayudara a facilitar la cooperación, la colaboración y la comunicación a fin de aumentar la conciencia pública y política sobre los delitos contra el medio ambiente y facilitar el intercambio de información e inteligencia, así como la planificación táctica y estratégica. Estas actividades incluirían la colaboración con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente pertinentes y el apoyo a las partes en esos acuerdos para su aplicación. En octubre de 2012, durante una conferencia organizada en Roma por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) junto con el PNUMA, expertos gubernamentales en el ámbito de la aplicación de la ley, fiscales, abogados y otros profesionales del derecho, académicos de los ámbitos correspondientes del derecho y representantes de organizaciones competentes examinaron una gama de cuestiones relacionadas con los delitos contra el medio ambiente e hicieron recomendaciones. Siguiendo las recomendaciones de esa conferencia, el PNUMA y el UNICRI, en colaboración con las organizaciones asociadas pertinentes, pondrán en marcha un estudio internacional sobre los delitos contra el medio ambiente.

V. Derechos humanos y medio ambiente

12. La sostenibilidad ambiental en el contexto del desarrollo sostenible y la promoción de los derechos humanos son objetivos cada vez más relacionados y complementarios; también son las bases para el fortalecimiento de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Los ecosistemas y los servicios que prestan, como los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación climática, la plenitud espiritual y el disfrute estético, son los cimientos para el pleno disfrute de derechos humanos como el derecho a la vida, a la salud, a los alimentos y al agua potable. Al mismo tiempo, los derechos humanos y los instrumentos jurídicos e institucionales establecidos para su protección pueden ser básicos para el fomento del desarrollo sostenible y los objetivos relacionados con el medio ambiente.

13. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el PNUMA elaboraron recientemente un informe conjunto⁴ sobre la cuestión, presentado en el contexto de Río+20, que demuestra que los derechos humanos y el medio ambiente pueden ejercer una función integral e indivisible para la consecución de la igualdad en el acceso a las necesidades básicas, al tiempo que indica la manera en que las políticas sobre el medio ambiente y los derechos humanos se influyen mutuamente y pueden darse apoyo en favor de una causa común.

14. El uso de un enfoque basado en los derechos para orientar la adopción de decisiones permitirá, en última instancia, lograr mejores resultados en la aplicación de las decisiones adoptadas en la Conferencia Río+20 y actuar ante las repercusiones de la degradación ambiental en general y, concretamente, ante su impacto para los grupos de población más pobres y vulnerables del mundo, así como alentar una economía más ecológica que reconozca que los sistemas saludables son una condición previa para la reducción de la pobreza y una oportunidad para el crecimiento económico.

VI. Acceso a la justicia en cuestiones de medio ambiente

15. El fortalecimiento de la participación efectiva de los interesados en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente es un requisito previo importante para el desarrollo sostenible. El décimo principio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro en 1992, definió el objetivo de promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales. Más recientemente, el Consejo de Administración, en su 11º período extraordinario de sesiones, aprobó las directrices para la

⁴ <http://www.unep.org/delc/Portals/119/JointReportOHCHRandUNEPonHumanRightsandtheEnvironment.pdf>

elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices sobre el acceso), así como las directrices sobre la promoción de la justicia medioambiental mediante la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente (Directrices sobre la responsabilidad). La aplicación y el uso de estas directrices contribuyen significativamente a la promoción del estado de derecho en el ámbito del medio ambiente.

16. El PNUMA colabora con el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) en la mejora de la capacidad de los gobiernos, los grupos principales y otros interesados de países en desarrollo y países con economías en transición para aplicar el décimo principio de la Declaración de Río y las Directrices sobre el acceso, así como para fomentar medidas más amplias de desarrollo de la capacidad con arreglo a las necesidades y las prioridades nacionales. En este contexto, se elaborarán herramientas como una guía para la aplicación de las Directrices sobre el acceso y material de capacitación para los profesionales del derecho, a fin de apoyar a los gobiernos en la elaboración de legislación nacional para la aplicación del décimo principio sobre la base de las Directrices sobre el acceso. Se organizarán talleres regionales para aumentar la conciencia y apoyar los esfuerzos de elaboración de esa legislación. Además, se prestará asistencia técnica a diez países de las cinco regiones de las Naciones Unidas para la elaboración experimental de planes de acción encaminados a reforzar las capacidades en esa esfera. El documento final del Congreso Mundial, la Declaración presentada a la Conferencia Río+20 (véase el anexo), también hace hincapié en impulsar el adelanto de la aplicación del décimo principio de Río, especialmente en los principios enumerados en su parte II.

17. El fomento de la aplicación de las Directrices sobre el acceso y de las Directrices sobre la responsabilidad mediante la sensibilización, la creación de capacidad y las herramientas sobre el conocimiento y la orientación será una contribución esencial para la promoción del estado de derecho en el ámbito del medio ambiente y promoverá el apoyo mutuo de las dimensiones ambiental y social del desarrollo sostenible y de la promoción de los derechos humanos y los objetivos en materia de medio ambiente.

VII. Apoyo del PNUMA a la aplicación del derecho ambiental

18. La brecha entre los compromisos, en forma de metas y objetivos convenidos internacionalmente, y su consecución, tal como se señaló en la Declaración Ministerial de Malmö de 2000, es todavía un gran desafío. En las últimas décadas, el PNUMA no solamente se ha centrado en su labor dedicada al desarrollo continuo del derecho ambiental en los planos nacional e internacional, sino también y especialmente a la promoción de la aplicación efectiva del derecho ambiental, incluso mediante la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo para la elaboración de legislación y la creación de instituciones en el plano nacional, y la mejora de las capacidades nacionales de derecho ambiental, incluso las destinadas a mejorar el cumplimiento y la ejecución de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

19. El fortalecimiento de la capacidad normativa e institucional de los países en desarrollo para ocuparse de las prioridades nacionales en materia de medio ambiente y alcanzar objetivos más amplios de desarrollo sostenible es central para el mandato del PNUMA en los programas de Montevideo actuales y anteriores, y se atiene al Plan estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad. El PNUMA apoya a los gobiernos en sus esfuerzos por fomentar y aplicar el derecho ambiental en el plano nacional y para ese fin colabora con las instituciones gubernamentales, incluidas las del poder ejecutivo, principalmente los ministerios competentes en materia de medio ambiente, la judicatura y los fiscales públicos, así como con la sociedad civil, incluidas las instituciones de auditoría, las universidades y las organizaciones no gubernamentales. Presta asistencia técnica a los países en desarrollo que aspiran a establecer y fortalecer la legislación nacional y a impulsar las instituciones nacionales, y aporta las herramientas necesarias para reforzar el sistema de aplicación de la ley. En el bienio anterior, por ejemplo, el PNUMA llevó a cabo actividades en 11 países con miras a reforzar la legislación ambiental. Entre los aspectos destacados se incluye la labor de finalización de un marco de derecho ambiental en Timor-Leste, la revisión de la ley de protección ambiental en Mongolia, la armonización y actualización de la legislación sobre productos químicos en Camboya y Uganda, el fortalecimiento de la capacidad de adaptación al cambio climático en Turquía, incluso mediante la elaboración de una estrategia nacional y sus bases normativa y jurídica, y la revisión de la legislación nacional en Viet Nam, Camboya y la República Democrática Popular Lao, junto a los esfuerzos para reducir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

20. Las herramientas de información y conocimiento también son servicios importantes prestados por el PNUMA para apoyar los esfuerzos de los países, como el portal INFORMEA, ECOLEX y una

amplia variedad de publicaciones. Una de las esferas especialmente activas del PNUMA es la producción de material de orientación para los responsables de la elaboración de políticas y legislación a fin de prestar asistencia en las relacionadas con el agua, la energía y la adaptación al cambio climático. Entre los ejemplos se cuentan una guía del PNUMA sobre legislación nacional para la adaptación al cambio climático y la orientación del PNUMA sobre la formulación de leyes más ecológicas en materia de agua.

21. Sobre la base del Plan estratégico de Bali y las orientaciones del PNUMA sobre el cumplimiento y la ejecución de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, aprobadas por el Consejo de Administración en su decisión SS.VII/4, el PNUMA promueve activamente la participación efectiva en acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, un factor clave para la consecución de los objetivos sobre el medio ambiente convenidos internacionalmente y, en última instancia, del desarrollo sostenible. Los esfuerzos a estos efectos incluyen, entre otras cosas, el apoyo a los gobiernos en sus esfuerzos por participar eficazmente en las negociaciones relacionadas con los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, la formulación de estrategias, mecanismos y legislación nacionales pertinentes en respuesta a las prioridades nacionales y los desafíos mundiales, y la promoción de condiciones favorables en forma de acuerdos efectivos de gobernanza nacional, creación de capacidad, difusión de la información y otros instrumentos destinados a apoyar todo el proceso de formulación, aplicación y cumplimiento de la legislación en el plano nacional, brindando especial atención a los países en desarrollo y los países con economías en transición.

22. El PNUMA ha organizado talleres preparatorios regionales que reunieron a responsables de la elaboración de políticas y negociadores sobre el medio ambiente, especialmente de países en desarrollo, a fin de equipar mejor a las delegaciones de esos países para las negociaciones y la aplicación posterior de los compromisos contraídos, que abarcan un mayor número de procesos relativos a acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. En cooperación con los gobiernos, las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y redes internacionales y regionales, como la Red Internacional para el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales, el Grupo de trabajo sobre auditoría medioambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y muchos otros, el PNUMA también colabora con agentes que ejercen funciones fundamentales en el plano nacional en la trasposición de las disposiciones legales en decisiones concretas, como magistrados, abogados, fiscales, agentes del orden público y auditores nacionales, mediante iniciativas concretas de creación de capacidad y sensibilización. La Iniciativa sobre Aduanas Verdes (véase el párr. 10 del presente documento), por ejemplo, es una asociación sin precedentes administrada por el PNUMA con objeto de mejorar la capacidad del personal de aduanas y otros agentes del orden público para supervisar y facilitar el comercio legal, además de detectar y prevenir el comercio ilegal de productos básicos ecológicamente vulnerables cubiertos por los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente pertinentes. Entre ellos se cuentan las sustancias que agotan el ozono, los productos químicos tóxicos, los desechos peligrosos, las especies en peligro y los organismos transgénicos.

23. La capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de medio ambiente también ha mejorado gracias a programas específicos de capacitación, creación de capacidad y sensibilización en los planos nacional y regional en los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). En particular, el proyecto de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente entre la CE y la ACP, financiado por la Unión Europea, brindó apoyo a 10 países de África en la elaboración de estrategias de colaboración entre múltiples interesados en materia de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y a tres de los cuatro Estados Federados de Micronesia en la formulación de directrices para la evaluación integral del impacto ambiental. El PNUMA también ejecutó la segunda fase del proyecto Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, del PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, dedicado especialmente a la creación de capacidad para los coordinadores nacionales de ese Centro de Intercambio; se trata de un mecanismo establecido en el marco del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología a fin de facilitar el intercambio de información sobre organismos transgénicos y ayudar a las Partes en el Protocolo a cumplir mejor sus obligaciones. Como resultado del componente de formación de formadores de ese proyecto, 46 de los 50 países participantes organizaron de manera independiente y satisfactoria talleres nacionales de capacitación al respecto. Además, 12 de los 50 países han incorporado material de capacitación del PNUMA en sus planes de estudios nacionales.

24. El PNUMA presta apoyo sustantivo a las partes y las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en materia de diversidad biológica, productos químicos y desechos para mejorar la aplicación de esos instrumentos en los planos regional y nacional. El apoyo se presta en cuestiones como la identificación de cuestiones prioritarias regionales y subregionales, la facilitación de una plataforma para detectar y resolver problemas y analizar políticas, y la formulación de planes

de acción regionales y subregionales para mejorar la aplicación sinérgica de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

25. El PNUMA ejerce una función importante de dirección del sistema de las Naciones Unidas y apoyo a los gobiernos nacionales en la formulación y aplicación de legislación ambiental en el contexto del desarrollo sostenible. Como resultado de sus actividades, se han logrado progresos considerables en el fortalecimiento de las instituciones y la aplicación del derecho ambiental. No obstante, es preciso esforzarse más para lograr todo el potencial del derecho ambiental, especialmente en relación con la capacidad de los juzgados y tribunales, los fiscales, los auditores y otros interesados para aplicar el derecho ambiental en los planos nacional, subregional y regional, hacer frente a cuestiones nuevas y de creciente importancia como los delitos contra el medio ambiente, fomentar el progreso en esferas fundamentales como los derechos humanos y el nexo con el medio ambiente, y continuar impulsando la puesta en práctica de los principios fundamentales del derecho ambiental y el uso de los mecanismos existentes, incluso mediante la aplicación de las Directrices sobre el acceso y las Directrices sobre la responsabilidad elaboradas por PNUMA.

26. La importancia del derecho ambiental se ha reafirmado mediante los procesos de Río+20, pero el desarrollo sostenible en un contexto justo requerirá canalizar más recursos hacia la promoción y el desarrollo de medios jurídicos y prácticos para aumentar la transparencia, fortalecer el acceso a la información y mejorar la participación pública en los procesos de adopción de decisiones sobre el medio ambiente, incluso mediante la aplicación de mecanismos existentes como las directrices antes mencionadas. Por tanto, es crucial que el PNUMA continúe cooperando con los gobiernos y las instituciones internacionales en la mejora de la educación, la creación de capacidad, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica con la finalidad de fortalecer la gobernanza medioambiental nacional, garantizar la eficacia del derecho ambiental y, en última instancia, lograr el desarrollo sostenible incluido “el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre”, como se indica en el párrafo 10 de “El futuro que queremos”.

27. Por último, existe la necesidad de mejorar la coherencia y la coordinación entre entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes en lo relativo a la aplicación y el cumplimiento del derecho ambiental y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y, en general, apoyar el estado de derecho en todos los niveles, además de perseguir los objetivos y las metas medioambientales convenidos internacionalmente y los objetivos del desarrollo sostenible de forma coherente e integrada, con arreglo a los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas relativos al estado de derecho. La puesta en marcha de medidas nacionales, subregionales, regionales y mundiales es importante para la aplicación de enfoques armonizados adecuados del derecho ambiental, así como para alentar la coherencia y la coordinación del derecho ambiental internacional y las instituciones correspondientes.

VIII. Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental

28. En un esfuerzo por aumentar la eficacia del derecho ambiental en el plano nacional, el PNUMA, motivado por iniciativas anteriores como el Programa mundial para jueces, reunió a tres de los grupos nacionales de interesados más importantes para la promoción del estado de derecho en el ámbito del medio ambiente (presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, fiscales generales y fiscales principales, y auditores generales) en el Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental. Aunque el Congreso duró cuatro días, cabe esperar que el proceso que culminó en su celebración cree un impulso permanente para la participación de esos grupos en el plano internacional y para la aplicación efectiva de las obligaciones en materia de medio ambiente contraídas a nivel nacional.

29. Tras dos reuniones preparatorias celebradas en Kuala Lumpur (octubre de 2011) y Buenos Aires (abril de 2012), el PNUMA organizó el Congreso Mundial en Río de Janeiro (Brasil) del 17 al 20 de junio de 2012. Durante su celebración, más de 250 presidentes de tribunales supremos, fiscales generales y auditores generales de todo el mundo, junto con otros representantes de alto nivel de la judicatura, el derecho y la auditoría, realizaron aportaciones a los debates sobre el medio ambiente en la Conferencia Río +20.

30. El Congreso fue la primera vez en la historia en que esos tres grupos fundamentales de interesados en el plano nacional declararon su compromiso conjunto por cooperar en el fomento y el apoyo a la capacidad de los juzgados y tribunales, los fiscales, los auditores y otros interesados en los planos nacional, subregional y regional para aplicar el derecho ambiental y facilitar el intercambio de mejores prácticas a fin de alcanzar la sostenibilidad ambiental en el contexto del desarrollo sostenible.

31. El documento final del Congreso Mundial, la Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental presentada a la Conferencia Río+20, instó al fortalecimiento de las instituciones nacionales de gobernanza para proteger el medio ambiente mundial y afirmó la función del derecho como herramienta indispensable en la ruta hacia el desarrollo sostenible y las economías más ecológicas. Con él se demuestra la necesidad de que la judicatura continúe participando en la consecución del desarrollo sostenible.

32. El Congreso también aprobó una serie de principios rectores del adelanto de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental y declaró que, sin el respeto del estado de derecho y sin un ordenamiento jurídico abierto, justo y fiable, sería imposible poner en práctica los resultados diplomáticos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, incluidos los de la Conferencia Río+20.

33. Los principios del adelanto de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental afirman que tanto esta como el desarrollo sostenible solamente podrán alcanzarse en el contexto de acuerdos nacionales de gobernanza justos, efectivos y transparentes, y del estado de derecho, basados en:

- a) Leyes ambientales justas, claras y aplicables;
- b) Participación de la población en la adopción de decisiones y acceso a la justicia y la información, de conformidad con el décimo principio de la Declaración de Río, lo que incluye analizar las posibilidades de tomar disposiciones del Convenio de Aarhus al respecto;
- c) Rendición de cuentas e integridad de las instituciones y los responsables de la adopción de decisiones, incluso mediante la aplicación activa de la auditoría ambiental y la vigilancia del cumplimiento;
- d) Mandatos y funciones claros y coordinados;
- e) Mecanismos de resolución de conflictos accesibles, justos, imparciales, puntuales y ágiles, incluido el fomento de conocimientos especializados en la determinación de causas ambientales, y procedimientos y remedios innovadores en materia de medio ambiente;
- f) Reconocimiento de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente;
- g) Criterios específicos para la interpretación del derecho ambiental.

34. Además, la Declaración insta al PNUMA a liderar el establecimiento de una red institucional internacional dedicada, entre otras cosas, al desarrollo y la aplicación permanentes del derecho ambiental en todos los niveles y al fomento de la ampliación continua de la jurisprudencia ambiental.

35. Los Jefes de Estado y de Gobierno se expresaron de manera parecida a la Declaración presentada a Río+20 y a la declaración aprobada por la Asamblea General en su resolución 67/1 en el documento final de Río+20 titulado “El futuro que queremos”, donde reconocieron que “la buena gobernanza y el estado de derecho, [...] son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre” (párr. 10). Esa afirmación se repite en el párrafo 252 del documento final en la sección “medios de ejecución”, donde se destaca la función esencial del derecho, la gobernanza e, implícitamente, la búsqueda de sociedades justas, para la puesta en práctica de los resultados de Río+20 y la búsqueda del desarrollo sostenible en general. Se trata de un resultado importante para la aplicación y el desarrollo del derecho ambiental y para la continuación de la labor del PNUMA en esa esfera.

36. El Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental fue organizado en colaboración con gran variedad de organizaciones mundiales y regionales activas en el ámbito del derecho ambiental y el desarrollo sostenible, tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la secretaría de la CITES, la INTERPOL, el Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente de la INTOSAI, la Organización de los Estados Americanos; el Programa Regional para el Medio Ambiente del Pacífico Sur, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y la Red Internacional para el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales.

Anexo

Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental presentada a la Conferencia Río+20

Nosotros, los presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, fiscales generales y fiscales principales, auditores generales, jefes de ministerios públicos y otros representantes de alto rango de las comunidades jurídica y de auditoría reunidos en Río de Janeiro (Brasil) del 17 al 20 de junio de 2012 para el Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental¹,

Expresando nuestra preocupación por la degradación continuada y sin precedentes del entorno natural que afecta negativamente a la consecución del objetivo del desarrollo sostenible y, por consiguiente, a la prosperidad de la población actual y de las generaciones futuras,

Señalando las observaciones registradas en las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-5 acerca de la magnitud de la degradación ambiental en cada una de las regiones del mundo,

Recordando los principios consagrados en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, así como en el Programa 21,

Reconociendo la importante contribución realizada por la comunidad jurídica y de auditoría en todo el mundo para la aplicación de normas y salvaguardas en pro de la sostenibilidad ambiental, y observando que el Poder Judicial en particular ha sido el garante del estado de derecho en la esfera del medio ambiente en el mundo y que la independencia judicial es indispensable para la impartición de justicia ambiental,

Recordando la importancia del primer Simposio Mundial de Jueces organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 2002, junto con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), y observando que, desde entonces, la importancia del Poder Judicial en las cuestiones ambientales ha seguido aumentando y ha dado como resultado un amplio corpus de decisiones, así como la creación de una cantidad considerable de cortes especializadas y tribunales ambientales, además de ejercer una influencia duradera en la mejora de la justicia social, la gobernanza ambiental y el impulso al derecho ambiental, especialmente en los países en desarrollo,

Subrayando la importancia de las sociedades basadas en el estado de derecho y de las normas de transparencia y rendición de cuentas,

Afirmando las declaraciones de Kuala Lumpur y Buenos Aires de las dos reuniones preparatorias de presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, fiscales generales y fiscales principales, auditores generales y otros representantes de alto rango de las comunidades jurídica y de auditoría celebradas en preparación de este Congreso en Kuala Lumpur (Malasia) los días 12 y 13 de octubre de 2011, y en Buenos Aires (Argentina) los días 23 y 24 de abril de 2012, respectivamente,

Conscientes de la oportunidad histórica de que gozan las comunidades jurídica y de auditoría para expresar sus ideas relacionadas con el impulso a la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental gracias a la celebración del Congreso Mundial en fechas próximas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20),

¹ La presente declaración aspira a reunir la gran diversidad de opiniones de los participantes en el Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental. No constituye un resultado negociado oficialmente ni expresa necesariamente cada una de las opiniones individuales; tampoco manifiesta las posturas de los países o las instituciones ni muestra un consenso en todas las cuestiones.

Agradeciendo la importante función ejercida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y sus organizaciones asociadas y copatrocinadoras² en la organización de este Congreso,

Declaramos lo siguiente:

I. Mensajes a los Jefes de Estado y de Gobierno, a otros representantes de alto nivel y a la comunidad mundial en general

Sin el respeto del estado de derecho y sin un ordenamiento jurídico abierto, justo y fiable, será imposible poner en práctica los resultados de la Conferencia Río+20.

Es vital contar con una judicatura y unas instancias judiciales independientes para la puesta en marcha, el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental, y los miembros del Poder Judicial, junto con quienes contribuyen a la función judicial en los planos nacional, regional y mundial, son asociados cruciales para promover el cumplimiento, poner en marcha y aplicar el derecho ambiental nacional e internacional.

El derecho ambiental es esencial para la protección de los recursos naturales y los ecosistemas, y constituye nuestra mayor esperanza para el futuro del planeta.

Los litigios en materia de medio ambiente con frecuencia trascienden las jurisdicciones nacionales. Necesitamos sistemas de resolución de conflictos nacionales e internacionales más efectivos.

La sostenibilidad ambiental no podrá lograrse sin datos de buena calidad, vigilancia, auditoría y contabilidad sobre el desempeño.

La auditoría ambiental y de sostenibilidad garantiza la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el uso eficiente de las finanzas públicas, al tiempo que protege el medio ambiente para las generaciones futuras.

Los magistrados, fiscales y auditores tienen la responsabilidad de subrayar la necesidad de que el derecho alcance un desarrollo sostenible y pueden ayudar a lograr la eficacia de las instituciones.

La información y los conocimientos científicos son una piedra angular para el cumplimiento efectivo y el respeto de las obligaciones ambientales.

Los Estados deberían cooperar en la creación de capacidad y el apoyo a los juzgados y tribunales, así como a los fiscales, auditores y otros interesados en los planos nacional, subregional y regional, para la aplicación de la legislación ambiental, y en la facilitación del intercambio de mejores prácticas con miras a alcanzar la sostenibilidad ambiental alentando a las instituciones competentes, como los institutos judiciales, a que impartan educación permanente.

Es necesario fortalecer las instituciones internacionales de gobernanza existentes para proteger el medio ambiente mundial. Debemos crear estructuras institucionales modernas capaces de establecer redes y mejorar el intercambio en la adopción de decisiones. Existe la necesidad urgente de estudiar la transformación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en una entidad que dirija e impulse con eficacia el programa mundial de políticas y legislación para el medio ambiente en el marco del desarrollo sostenible.

II. Principios del adelanto de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental

El cumplimiento de los objetivos ambientales forma parte de un proceso dinámico e integrado en el cual están estrechamente vinculados los objetivos económicos, sociales y ambientales.

² El Congreso Mundial sobre Justicia Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental fue organizado conjuntamente por la Asociación de Magistrados del Estado de Río de Janeiro (AMAERJ), la Fundación Getulio Vargas y el Ministerio Público del Estado de Río de Janeiro, con la colaboración de los asociados siguientes: Banco Asiático de Desarrollo; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; Organización Internacional de Policía Criminal; Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente; Organización de los Estados Americanos; Programa Regional para el Medio Ambiente del Pacífico Sur; Banco Mundial; Red Internacional para el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales; Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; y Law for a Green Planet Institute.

Reconocemos la necesidad de que la legislación y las políticas ambientales adoptadas para alcanzar esos objetivos no sean regresivas.

La sostenibilidad ambiental solamente podrá alcanzarse en el contexto de acuerdos nacionales de gobernanza justos, efectivos y transparentes, y del estado de derecho, basados en:

- a) Leyes ambientales justas, claras y aplicables;
- b) Participación de la población en la adopción de decisiones y acceso a la justicia y la información, de conformidad con el décimo principio de la Declaración de Río, lo que incluye analizar las posibilidades de tomar disposiciones de la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención de Aarhus) al respecto;
- c) Rendición de cuentas e integridad de las instituciones y los responsables de la adopción de decisiones, incluso mediante la aplicación activa de instituciones dedicadas a la auditoría ambiental y la vigilancia del cumplimiento;
- d) Mandatos y funciones claros y coordinados;
- e) Mecanismos de resolución de conflictos accesibles, justos, imparciales, puntuales y ágiles, incluido el fomento de conocimientos especializados en la determinación de causas ambientales, y procedimientos y remedios innovadores en materia de medio ambiente;
- f) Reconocimiento de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente; y
- g) Criterios específicos para la interpretación del derecho ambiental.

La sostenibilidad ambiental solamente podrá alcanzarse si existe un ordenamiento legal efectivo, unido a un sistema eficaz para su aplicación y a procedimientos jurídicos accesibles, incluso en materia de legitimidad y acceso colectivo a la justicia, con un marco legal e institucional que lo apoye y principios aplicables de todas las tradiciones jurídicas del mundo.

La justicia, incluida la adopción de decisiones de manera participativa y la protección de los grupos vulnerables contra repercusiones ambientales desproporcionadas, debe considerarse un elemento intrínseco de la sostenibilidad ambiental.

Únicamente mediante la participación activa de todos los componentes de la sociedad, especialmente las instituciones nacionales y subnacionales y los oficiales responsables de las cuestiones de justicia, gobernanza y derecho, tales como los magistrados, fiscales, auditores y otros funcionarios clave, podrán lograrse avances significativos que sean sostenibles, respondan a las necesidades de los pueblos del mundo y protejan los derechos humanos.

III. Marco institucional del adelanto de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental en el siglo XXI

Debería establecerse una red institucional internacional, bajo el liderazgo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con la participación de los asociados del Congreso Mundial y otras organizaciones pertinentes, y con la orientación de los presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, fiscales generales y fiscales principales, auditores generales, académicos juristas expertos y otros miembros eminentes de la comunidad judicial y policial.

Esta red institucional internacional promoverá el cumplimiento de los objetivos siguientes:

- a) Participación continua de los presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, de los fiscales y auditores generales, de las instituciones que estos representan y de otros componentes del sistema judicial y policial, incluso mediante redes internacionales y regionales;
- b) Calidad de la información y el intercambio de datos, y deliberaciones entre las comunidades judicial y de auditoría en su totalidad;
- c) Desarrollo y aplicación permanentes del derecho ambiental en todos los niveles y fomento de la ampliación continua de la jurisprudencia ambiental;
- d) Mejora de la educación, el fomento de la capacidad, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica, con la finalidad de fortalecer la gobernanza nacional efectiva en materia de medio ambiente; y
- e) Participación adecuada de los gobiernos nacionales correspondientes en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente podrá contribuir asegurando la financiación necesaria para la creación de capacidad y el intercambio de información con miras al fortalecimiento de las capacidades.

Río de Janeiro (Brasil), 20 de junio de 2012
