



Distr. general
12 de noviembre de 2020

Español
Original: inglés



Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Quinto período de sesiones

Nairobi (en línea), 22 a 26 de febrero de 2021*

Tema 5 del programa provisional**

Políticas ambientales internacionales y
cuestiones de gobernanza

Progresos en la aplicación de la resolución 4/5 sobre infraestructura sostenible

Informe de la Directora Ejecutiva

Introducción

1. En su resolución 4/5 sobre infraestructura sostenible, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) pidió a la Directora Ejecutiva del PNUMA que velase por que el PNUMA apoyase el desarrollo de una infraestructura sostenible como medio para alcanzar los objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ese apoyo debía incluir la promoción de las directrices y mejores prácticas existentes; el fomento del diálogo entre múltiples interesados; la creación y el fortalecimiento de alianzas; el desarrollo de la capacidad de los encargados de formular políticas y otros interesados para utilizar los datos, los conocimientos, los instrumentos, los enfoques y otros mecanismos a fin de incorporar las infraestructuras sostenibles en las estrategias de desarrollo y empresariales; y el fortalecimiento de las asociaciones entre el sector público y el privado para facilitar la inversión privada en infraestructura sostenible.

2. En la resolución, la Asamblea sobre el Medio Ambiente solicitó también a la Directora Ejecutiva que preparase una recopilación de las mejores prácticas, sobre la base de la labor de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros órganos del sistema, haciendo uso de las iniciativas existentes y determinando las deficiencias en los conocimientos, para ayudar a los Estados miembros a promover y fortalecer la sostenibilidad de sus infraestructuras, y le pidió que presentase ese informe a la Asamblea sobre el Medio Ambiente en su quinto período de sesiones.

3. En el presente informe se describen las acciones emprendidas por el PNUMA para aplicar la resolución. Entre ellas figuran: a) concienciar acerca de la importancia de la infraestructura para el desarrollo sostenible y el establecimiento de la misma como una cuestión diferenciada en el programa de política mundial; b) promover la orientación normativa y técnica, los conocimientos y los

* De conformidad con las decisiones adoptadas en la reunión de la Mesa de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada el 8 de octubre de 2020, y la reunión conjunta de las Mesas de la Asamblea sobre el Medio Ambiente y el Comité de Representantes Permanentes, celebrada el 1 de diciembre de 2020, se prevé que el quinto período de sesiones de la Asamblea se levante el 23 de febrero de 2021 y se reanude como reunión presencial en febrero de 2022.

** UNEP/EA.5/1

instrumentos existentes y desarrollar otros nuevos relacionados con los criterios integrados de la infraestructura sostenible; y c) movilizar el apoyo internacional para fortalecer la capacidad técnica e institucional de los países para adoptar criterios integrados de planificación y desarrollo de infraestructuras sostenibles que apoyen sus objetivos nacionales de desarrollo.

I. Progresos en la aplicación de la resolución 4/5

4. La infraestructura sostenible se encuentra en el núcleo mismo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que atañe a los 17 Objetivos e influye en el 92 % de las 169 metas. La crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha magnificado la importancia de los sistemas de infraestructura sostenibles y resilientes, que resultan fundamentales para los planes de recuperación verdes.

5. Las medidas para aplicar la resolución contribuyen al subprograma 6 del PNUMA sobre aprovechamiento eficaz de los recursos, logro previsto a), indicador i). Se han utilizado aproximadamente 335.000 dólares de los Estados Unidos de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente para llevar a cabo las actividades descritas en el presente informe. Para sustentar la aplicación de la resolución se han movilizado unos 3,1 millones de dólares en recursos extrapresupuestarios adicionales, que cubren las actividades descritas anteriormente, así como la labor conexas en curso hasta el final de 2021.

A. Balance y análisis de deficiencias

6. La aplicación de la resolución por parte del PNUMA comenzó con el balance de los criterios, conocimientos e instrumentos existentes para aumentar la sostenibilidad de las infraestructuras. Los resultados del balance se publicaron en abril de 2019 en el informe del PNUMA titulado *Integrated Approaches to Sustainable Infrastructure* (Criterios integrados para una infraestructura sostenible).

7. En el informe, el PNUMA determinó que, si bien existían orientaciones e instrumentos para incorporar la sostenibilidad al desarrollo de las infraestructuras, había deficiencias importantes que contribuían a que ese desarrollo de las infraestructuras fuese insostenible. En primer lugar, la mayoría de las orientaciones e instrumentos se aplican a la sostenibilidad a nivel de proyecto, pero sus posibilidades de generar efectos positivos son limitadas, porque ya se han tomado decisiones importantes sobre qué construir y dónde construirlo. En segundo lugar, a menudo se suele tratar la sostenibilidad con una perspectiva restrictiva, poniendo el foco principalmente en el clima y sin prestar la suficiente atención a otros aspectos, como la biodiversidad o la inclusividad. En tercer lugar, por lo que respecta a la financiación de las infraestructuras sostenibles, existe una tendencia a centrarse en la cantidad de inversiones en infraestructura que se necesitan (por ejemplo, “cerrar la brecha de inversión en infraestructura”) en lugar de en la calidad de esas inversiones (por ejemplo, la sostenibilidad y la adaptación a las necesidades de los servicios).

8. En el informe se propone que esas deficiencias se aborden mediante “criterios integrados” que: a) consideren la sostenibilidad en la etapa más temprana posible del ciclo de vida de la infraestructura, cuando todavía son viables política, técnica y económicamente más opciones para aumentar su sostenibilidad; b) tengan en cuenta las interrelaciones entre los diferentes sistemas de infraestructura en diferentes sectores y lugares, y los efectos agregados en términos de sostenibilidad ambiental, social y económica a lo largo de todo el ciclo de vida de la infraestructura; y c) creen instituciones, políticas y procesos que posibiliten esas medidas y ofrezcan incentivos para aplicarlas.

B. Alianza para una Infraestructura Sostenible

9. El PNUMA está trabajando para subsanar esas deficiencias mediante la Alianza para una Infraestructura Sostenible, una red de más de treinta instituciones, entre las que figuran organizaciones internacionales, bancos multilaterales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, grupos de reflexión, académicos, asociaciones profesionales y gobiernos. La Alianza trabaja para a) concienciar sobre la importancia de la infraestructura para el desarrollo sostenible; b) promover la orientación, los conocimientos y los instrumentos existentes y desarrollar otros nuevos relacionados con los criterios integrados de la infraestructura sostenible; y c) movilizar el apoyo internacional para fortalecer la capacidad técnica e institucional de los países para adoptar criterios integrados de infraestructuras sostenibles.

C. Marco de Orientación sobre Buenas Prácticas para la Infraestructura Sostenible

10. Con el apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el PNUMA dirige un grupo de trabajo de expertos de los miembros de la Alianza para una Infraestructura Sostenible cuyo objetivo es subsanar las deficiencias detectadas en el informe *Integrated Approaches to Sustainable Infrastructure* (Criterios integrados para la infraestructura sostenible) mediante la elaboración de un Marco de Orientación sobre las Buenas Prácticas para la Infraestructura Sostenible, consolidado, racionalizado y aplicable a escala internacional, destinado a los encargados de adoptar decisiones de alto nivel en los gobiernos. El Marco consta de diez principios que sustentan los criterios integrados basados en las necesidades y a nivel de los sistemas para la planificación y el desarrollo de infraestructuras sostenibles, y se presentará en el quinto período de sesiones de la Asamblea sobre el Medio Ambiente.

11. En mayo de 2020 se compartió un proyecto del Marco de Orientación con expertos internacionales y Estados miembros para su examen. El proceso de revisión por pares y de consulta con los interesados, que contó con el apoyo financiero del Gobierno de Suiza, consistió en siete reuniones regionales de consulta en línea en las que participaron setenta y dos países, así como representantes de un amplio espectro de organizaciones multilaterales. Los objetivos de las consultas eran informar y recabar información sobre el proyecto de orientación, brindar a los países la oportunidad de compartir sus experiencias en la aplicación de la resolución 4/5 y en la infraestructura sostenible en general, y analizar las actividades en curso para la aplicación de la resolución y el posible seguimiento en el quinto período de sesiones de la Asamblea sobre el Medio Ambiente. Las consultas se complementaron con un cuestionario, que generó 62 respuestas de 39 países, y una revisión por pares del proyecto de orientación a cargo de 32 expertos internacionales.

12. El Marco de Orientación sobre las Buenas Prácticas para una Infraestructura Sostenible se complementa con dos productos adicionales. El primero es una colección de estudios de casos basados en las experiencias de los Estados miembros durante la puesta en marcha de infraestructuras sostenibles. La publicación, que ha sido elaborada con el apoyo financiero del Gobierno de Suiza y de la Alianza de Acción para una Economía Verde, y en cooperación con socios de la Alianza para una Infraestructura Sostenible, presentará estudios de casos de diez países diferentes (Afganistán, Austria, Chile, Ecuador, Irán (República Islámica del), Malawi, Mongolia, Santa Lucía, Singapur y Zimbabwe) para cada uno de los diez principios del Marco. El segundo producto adicional es un centro de intercambio de conocimientos basado en el Navegador de Instrumentos de Infraestructura Sostenible en línea creado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), con la que el PNUMA se ha asociado para ampliar el alcance del Navegador.

D. Generación e intercambio de conocimientos

13. El PNUMA ha colaborado con sus asociados para organizar eventos y publicar productos del conocimiento relacionados con diversos aspectos de la infraestructura sostenible, como la inclusión social, el clima, la diversidad biológica, la infraestructura para el aprovechamiento eficaz de los recursos, las adquisiciones públicas sostenibles, la función del sector privado, la integración de las infraestructuras verde, azul y gris, y la función de la infraestructura sostenible en una recuperación post-COVID-19 verde. A nivel de las ciudades, el PNUMA ha elaborado directrices integradas para el diseño de barrios sostenibles, que convierten las conclusiones del informe del Panel Internacional de Recursos titulado *The Weight of Cities* (El peso de las ciudades) en una guía para aprovechar las posibilidades del clima y la reducción de recursos.

E. Creación de capacidad y apoyo a los países

14. Desde septiembre de 2019, con el apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el PNUMA colabora con el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación para evaluar los efectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo de la infraestructura a escala mundial. La evaluación se completará en agosto de 2021. Al mismo tiempo, se está adaptando la metodología de evaluación para aplicarla a escala nacional y se pondrá a prueba en Mongolia en el primer semestre de 2021 para evaluar la sostenibilidad del sector del transporte en ese país.

15. En Ghana, el PNUMA colabora con el Global Center of Adaptation, la Universidad de Oxford, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Gobierno de Ghana en el marco de un proyecto de la Comisión Global de Adaptación para realizar una evaluación integrada de los entornos construidos y naturales más propicios. La evaluación servirá de base para elaborar un plan nacional para aumentar la resiliencia y la sostenibilidad de la infraestructura en los sectores del agua, el transporte y la energía. Este plan contribuirá a la revisión de las contribuciones determinadas a nivel

nacional de Ghana en el marco del Acuerdo de París, así como a la elaboración de un plan de acción nacional de Ghana para su adaptación al clima.

16. En colaboración con los asociados regionales y con el apoyo financiero del Gobierno de China, el PNUMA ha organizado talleres regionales de fomento de la capacidad, de tres semanas de duración, sobre infraestructuras sostenibles para los encargados de formular políticas. Uno de los tres talleres se impartió a los encargados de formular políticas de países de Asia Central, mientras que los dos restantes (para Asia Sudoriental y África, respectivamente), que estaban previstos para febrero y octubre de 2020, se han suspendido hasta 2021 debido a las restricciones derivadas de la COVID-19. El PNUMA está dirigiendo, en colaboración con la Universidad de Duke, la creación de una Comunidad de Alumnos de Infraestructura Sostenible, que de momento incluye otras veinte organizaciones, a fin de institucionalizar y coordinar mejor las actividades de fomento de la capacidad.

II. Enseñanzas extraídas

17. En las amplias consultas sobre el Marco de Orientación sobre las Buenas Prácticas para la Infraestructura Sostenible descrito en el párrafo 10 se pusieron de manifiesto diversas enseñanzas sobre la infraestructura sostenible, a saber:

a) El desarrollo de la infraestructura “como hasta el momento” no ha logrado crear una infraestructura sostenible en la escala necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A menudo la sostenibilidad se tiene en cuenta demasiado tarde, de manera superficial y para cada proyecto por separado. Como alternativa a ello, es posible que se obtengan resultados más sostenibles y eficaces si se aplican enfoques más integrados en los que se incluyan todos los aspectos de la sostenibilidad, lo antes posible en el ciclo de vida de la infraestructura y de forma que se consideren las interrelaciones entre los diferentes sistemas de infraestructura, incluido el medio ambiente natural. Cuando la infraestructura se ve como un “sistema de sistemas”, pueden equilibrarse las compensaciones y sinergias de los diferentes proyectos y sectores a fin de lograr una asignación más eficiente de las inversiones en infraestructura para la prestación de servicios y el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo sostenible. Los posibles riesgos pueden identificarse y abordarse en una etapa más temprana del proceso de planificación, lo que da lugar a proyectos más sostenibles que se ajustan mejor a las necesidades y expectativas de los usuarios.

b) Hay una falta de coordinación entre los principales agentes en los planos internacional y nacional. En el plano internacional, esto se refiere a los asociados para el desarrollo que trabajan en la infraestructura sostenible, por ejemplo, las entidades de las Naciones Unidas, el Grupo de los 20 y los bancos multilaterales de desarrollo. A escala nacional, tiene que ver con la cooperación interministerial y la gobernanza a varios niveles. En ambos planos, la cocreación con agentes del sector privado también es fundamental. Los agentes internacionales y los gobiernos nacionales y locales deben crear entornos institucionales, normativos y reglamentarios que posibiliten la planificación y la producción coordinadas e integradas de una infraestructura sostenible.

c) Las inversiones en infraestructura deben responder a múltiples crisis, entre ellas el cambio climático (tanto en lo que respecta a la mitigación como a la adaptación), el uso excesivo de recursos, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Las soluciones basadas en la naturaleza y las inversiones en infraestructura natural desempeñan un papel fundamental en la conexión entre estos programas.

d) En la actualidad, la falta de orientación y de instrumentos no es, en la mayoría de los casos, la principal barrera para la infraestructura sostenible; la barrera es la falta de capacidad para navegar por la gran cantidad de información e instrumentos disponibles, para comprender cuándo, cómo y por qué utilizarlas, y luego para crear las instituciones, políticas y marcos gubernamentales (es decir, el entorno propicio) necesarios para aplicarlas eficazmente.

e) Es muy necesario complementar la labor normativa y de sensibilización a escala mundial con un mayor apoyo directo a los gobiernos nacionales y subnacionales en forma de intercambio de conocimientos, fomento de la capacidad y asistencia técnica, incidiendo especialmente en la utilización de los instrumentos existentes al máximo de su potencial. Ello incluye la creación de una “ventanilla única” para los productos del conocimiento y los instrumentos dedicados a la infraestructura sostenible, incluidos estudios de casos que muestren a los usuarios cuándo, dónde, cuándo y por qué se han aplicado los productos e instrumentos y pongan de manifiesto los éxitos y las enseñanzas extraídas, así como el fomento de la capacidad específica y coordinada para ayudar a los gobiernos a adaptar y aplicar los conocimientos e instrumentos pertinentes en diversos contextos locales.

f) Hay una falta de financiación para la infraestructura sostenible y, debido a las crecientes limitaciones de los presupuestos públicos, una necesidad de incentivos para que los inversores del sector privado inviertan en proyectos sostenibles. Entre los obstáculos actuales al aumento de la inversión pública y privada figuran la percepción de que la infraestructura sostenible es más cara que las opciones menos sostenibles de “seguir como hasta el momento” y la falta de mecanismos de financiación para la infraestructura sostenible. Esto apunta a la necesidad de elaborar estudios de viabilidad de la infraestructura sostenible, buscando soluciones basadas en la naturaleza que tengan en cuenta los beneficios económicos, sociales y ambientales a largo plazo que puedan compensar los costos iniciales, y de mecanismos de financiación innovadores que incorporen esos costos y beneficios y asignen el riesgo en consecuencia.

g) No existe un marco de medición para vigilar la sostenibilidad de la infraestructura de manera integral a nivel agregado (por ejemplo, nacional). El indicador actual para medir el progreso hacia la meta 9.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible solo capta directamente los aspectos económicos de la infraestructura.

h) La pandemia de COVID-19 y la crisis económica resultante han acentuado la urgencia de abordar los problemas de infraestructura, y se han planificado muchas inversiones en infraestructura a gran escala como parte de las medidas de estímulo. Las enseñanzas extraídas de anteriores recuperaciones demuestran la necesidad de asegurar que esas inversiones sean sostenibles, ya que configurarían el futuro de las economías y las sociedades y repercutirán en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París.

III. Recomendaciones y medidas que se proponen

18. La Asamblea sobre el Medio Ambiente tal vez deseará reconocer la importancia de la infraestructura sostenible para “reconstruir para mejorar” y lograr una recuperación post-COVID-19 verde, y examinar la forma en que las inversiones en infraestructura social, económica y ecológica pueden apoyar la recuperación económica, crear empleos verdes y fomentar la resiliencia ante futuras crisis, así como sociedades inclusivas y saludables.

19. La Asamblea tal vez deseará considerar la posibilidad de adoptar directrices sobre infraestructura sostenible que, junto con los incentivos normativos y reglamentarios conexos para promover el cumplimiento, puedan ayudar a los Estados miembros a aplicar la resolución 4/5 sobre infraestructura sostenible, incluso mediante la elaboración y el fortalecimiento de enfoques estratégicos a nivel de sistemas nacionales y regionales para la planificación de la infraestructura y promoviendo las soluciones basadas en la naturaleza como componentes fundamentales de esos enfoques.