



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.27
23 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Quinto período de sesiones
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar

la capacidad nacional de los países en desarrollo*

(Capítulo 37 del Programa 21)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	2
I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS MÁS IMPORTANTES	5	2
II. INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS LOGROS	6 - 12	3
III. CAMBIOS PROMETEDORES	13 - 27	5
IV. EXPECTATIVAS QUE NO SE HAN CUMPLIDO	28 - 32	8
V. LAS NUEVAS PRIORIDADES	33 - 37	10

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se examina el avance logrado en el cumplimiento de los objetivos fijados en el capítulo 37 del Programa 21 (Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo)¹, teniendo en cuenta las decisiones a este respecto adoptadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en 1994 y en 1996 en su segundo y cuarto períodos de sesiones respectivamente.

2. En la primavera de 1994 se presentó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible un primer informe sobre la creación de capacidad y dos años después, en 1996 se le presentó el segundo (E/CN.17/1996/15). El presente es el tercero de la serie y en él se resumen las tendencias y logros más destacados desde 1992 hasta la fecha en lo que al aumento de capacidad se refiere.

3. Es importante tener cierta perspectiva al analizar cómo el Programa 21 ha afectado en conjunto a la creación de capacidad. Muchas de las tendencias que se destacan en este informe son la indicación de cambios a largo plazo en la manera de abordar el fomento de la capacidad, que empezaron a producirse ya bastante antes de la Conferencia de Río. Esas tendencias seguirán influyendo y configurando la formación de la capacidad, incluso ya bien entrado el siglo XXI. Las directrices estratégicas del Programa 21, en consecuencia, además de contribuir a mantener esas tendencias, son un reflejo de ellas. Siendo así, al evaluar el capítulo 37 debe tenerse en cuenta que el Programa 21 ha sido sólo uno de los numerosos factores de influencia en los donantes y en los encargados de tomar decisiones en cada país. Una de las principales enseñanzas de la experiencia en la creación de la capacidad ha sido entender la importancia de la

* El presente informe fue preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entidad encargada del capítulo 37 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es el resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones nacionales e internacionales, organismos gubernamentales interesados y diversas otras instituciones y particulares.

paciencia, de la persistencia, de una visión compartida y de un panorama a largo plazo cuando se trata de desarrollar capacidades sostenibles. El período de cinco años a que se refiere este informe representa, por tanto, un espacio de tiempo importante, aunque se trate sólo de una pequeña parte de un proceso mucho más amplio.

4. En general, el presente informe es más positivo que los que le precedieron en 1994 y 1996. Aunque la ejecución del Programa 21 tiene por delante todavía muchos obstáculos, los contribuyentes al informe de dentro del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales señalaron novedades en diversos frentes que indican que se han alcanzado progresos reales en determinados aspectos de la creación de la capacidad desde que se celebró la CNUMAD. Este pronóstico más positivo se refiere tanto a cuestiones específicas, tales como estrategias y participación, como a determinadas regiones del mundo tales como América Latina y el Caribe.

I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS MÁS IMPORTANTES

5. En el Programa 21 se define el desarrollo de la capacidad como el proceso y los medios por los que los gobiernos y las comunidades locales desarrollan las aptitudes y los conocimientos especializados necesarios para gestionar su medio ambiente y recursos naturales en sus actividades cotidianas de manera sostenible. Para promoverlo, en el capítulo 37 del Programa 21 se destacan los siguientes temas principales:

- a) Un planteamiento intersectorial y multidisciplinario de la planificación y la ejecución;
- b) El mejoramiento de la capacidad en los sectores público y privado;
- c) El empleo óptimo de los recursos organizativos y humanos nacionales (en contraposición a los expatriados);
- d) La reorientación y coordinación del apoyo externo al desarrollo sostenible;
- e) Una mejor integración de la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y la equidad social en el fortalecimiento de la capacidad a nivel local, regional, nacional e internacional.

II. INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS LOGROS

6. Dicho brevemente, casi todas las iniciativas de creación de la capacidad en apoyo de los temas del Programa 21 se pueden agrupar en ocho esferas principales: estrategia y política ambiental, estrategia macroeconómica, creación de consenso, capacidad de ordenación del medio, marcos normativos y jurídicos, investigación científica y socioeconómica, transferencia tecnológica y actividades de extensión. Los avances más importantes de los últimos cinco años se han producido en las tres primeras esferas. En el resto se aprecia un avance más lento. Más concretamente, las actividades más fructíferas pueden describirse de la manera siguiente.

7. La creación de la capacidad para las estrategias y políticas sostenibles, especialmente la elaboración de planes y estrategias nacionales para la conservación del medio ambiente, ha sido el éxito más claro logrado en los años posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Una serie de países, desde China a Swazilandia, han instaurado los procesos necesarios para elaborar las estrategias del Programa 21, estrategias de conservación nacionales y planes de acción ambiental, con la ayuda de organizaciones tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos y los donantes bilaterales. Más de 40 países africanos cuentan hoy día con algún mecanismo de coordinación para elaborar esos planes.

8. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, el programa Capacidad 21 del PNUD y el Instituto Mundial de Recursos han recogido y sintetizado muchas de las lecciones extraídas de esta labor de planificación para darles mayor difusión. También en la formulación de la estrategia macroeconómica han empezado a estar presentes las consideraciones ambientales. Los programas de creación de la capacidad de la India, Costa Rica y Gambia han introducido métodos de "contabilidad verde" en sus políticas nacionales y en sus procesos de adopción de decisiones. Los programas de Capacidad 21 en China, Malawi y la República Unida de Tanzania apoyan los esfuerzos de sus respectivos órganos planificadores por incorporar los principios del desarrollo sostenible a sus procedimientos generales de planificación.

9. En los últimos meses, más de 30 gobiernos pidieron a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que les asistiera en la planificación y aplicación de un planteamiento más integrado de todos los aspectos de los recursos de la tierra y su aprovechamiento. A nivel urbano, se está tratando también de abordar de manera más integral las cuestiones, que a menudo se superponen, del aire, la salud, el agua y los desechos, y es preciso intensificar estos esfuerzos.

10. La importancia que se da a la creación del consenso y a los enfoques más participativos del desarrollo sostenible en el Programa 21 ha influido desde 1992 en una nueva generación de proyectos de creación de la capacidad. En la mayor parte de las actividades de ordenación del medio y desarrollo sostenible ahora se intenta de manera explícita hacer la evaluación de los interesados y los beneficiarios. La tendencia a la descentralización y a la privatización vienen a reforzar también la necesidad de una mayor integración.

11. En Bolivia, por ejemplo, la Capacidad 21 apoyó un proceso de, entre otras cosas, consultas comunitarias y reuniones regionales y subregionales, que culminaron en una convención nacional sobre la aplicación del Programa 21 de Bolivia en 1996. En Filipinas se ha instaurado un proceso participativo para dar cabida a una gama más amplia de grupos de nacionales intereses. El Programa de ciudades viables, que llevan conjuntamente el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el fin de fortalecer la capacidad local de ordenación del medio, ha movilizado el apoyo de cerca de 30 instituciones multilaterales y bilaterales en cuatro continentes. Hay en marcha actividades experimentales en 20 ciudades, y el Programa apoya una red

en la que se comparten los conocimientos especializados en planificación y gestión del medio ambiente en más de 70 ciudades de todo el mundo, y tanto los donantes como los gobiernos socios tratan de ser más exigentes con las organizaciones que prestan servicios, haciendo más transparente el baremo por el que se mide su actuación. También se está facilitando más información a agrupaciones públicas a través de la radio y la televisión privadas, las publicaciones y la prensa.

12. El Programa 21 ha actuado como catalizador en la determinación del nuevo papel que habrá de asumir el Estado en el logro del desarrollo sostenible. En la mayoría de los países, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, las de base comunitaria y el sector privado ayudan ahora a desempeñar funciones que antes se consideraban responsabilidad exclusiva del Estado y aparecen nuevas formas de gestión ambiental y de prestación de servicios. La asociación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales y el Estado y el sector privado está ahora mucho más presente, y esa tendencia se ha visto estimulada por el apoyo exterior que prestan programas tales como Capacidad 21 y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Por dar un ejemplo, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas acogió en Nueva York en mayo de 1996 un simposio con el título "Empresas, comunidades y desarrollo sostenible", al que asistieron representantes de destacadas compañías mineras, de los gobiernos y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, que debatieron cuestiones de interés para el sector privado tales como la protección jurídica, la garantía de las inversiones, los incentivos y un entorno favorable a la financiación. También se están desplegando esfuerzos para desarrollar la capacidad de los grupos indígenas. El estudio patrocinado por el PNUD y titulado "Conservación de la sabiduría indígena: cómo integrar dos sistemas de innovación" fue un importante paso en ese proceso.

III. CAMBIOS PROMETEDORES

13. En los cinco años posteriores a la CNUMAD la colaboración regional ha experimentado un rápido incremento, que se plasma de diversas maneras, entre ellas, los acuerdos internacionales, el intercambio de información y la cooperación técnica de diversos tipos. La necesidad y el afán por que aumente la cooperación regional se ven, por ejemplo, en el Centro Regional de Servicios de Reconocimiento, Levantamiento Cartográfico y Teleobservación en el África oriental y meridional, el Programa de Asistencia Técnica del Mediterráneo y algunos programas de ordenación de cuencas fluviales en América Latina.

14. Otros ejemplos son el Programa de ciudades viables, el programa Red de África 2000, de abastecimiento de aguas y saneamiento, en el que se destaca la gestión comunitaria de los servicios, y la Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. En África existe ahora una red africana de expertos en evaluación de las secuelas ambientales, y aumentan los contactos entre los centros ambientales estatales y los universitarios. La Comisión Económica para África (CEPA) está invirtiendo también en una compilación de prácticas más idóneas en la creación de capacidad ("estudios de las mejores prácticas en la creación de capacidad") en apoyo del programa marco de la Comisión Económica para África para el Programa 21. La Comisión Económica para Europa (CEPE) y el PNUMA colaboran en

un proyecto conjunto de fortalecimiento de la capacidad de ordenación del medio en Europa oriental y central. Además, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), el PNUD y el Banco Asiático de Desarrollo colaboran en un Programa Regional de Acción para el Desarrollo Ecológicamente Racional y Sostenible en Asia y el Pacífico, 1996-2000. Esta creciente disposición a colaborar a través de las fronteras debería facilitar la creación de la capacidad necesaria para hacer frente a los problemas mundiales relacionados entre sí tales como el cambio climático, la desertificación y el agotamiento del ozono.

15. Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se ha registrado por parte de los países en desarrollo y de los que tienen economías en transición un rápido crecimiento de la demanda de apoyo financiero y técnico para proyectos y actividades relativas al medio ambiente y el desarrollo y a las metas del Programa 21. En consecuencia, los servicios de cooperación técnica y asesoramiento prestados en esta esfera han aumentado sustancialmente.

16. Así pues, como respuesta a esta demanda, la asistencia prestada por las organizaciones que trabajan y financian actividades en esta esfera, se ha ido centrando más a nivel de cada país, en cuyo ámbito se considera fundamental asumir la responsabilidad por las actividades que producen resultados concretos. Por ejemplo, las iniciativas de aplicación de la práctica más idónea y los proyectos modelo de desarrollo sostenible cuentan con más difusión y apoyo. Los criterios utilizados en la selección de estos proyectos son: a) que respondan a las necesidades reales del país; b) que se demuestre su importancia económica, social y ambiental para el usuario final; c) que se demuestre el compromiso del gobierno y la existencia de la infraestructura necesaria para el éxito y sostenibilidad del proyecto.

17. Cada vez se observan planteamientos mucho más sistemáticos y estratégicos de la creación de la capacidad en numerosos países. Anteriormente, los donantes y los gobiernos asociados veían en la capacidad un resultado inevitable de la asistencia técnica o de la capacitación o bien el resultado de una mejor formulación de políticas. Sin embargo, eso no sucedía. Buena parte del trabajo en apoyo del Programa 21 ha puesto de manifiesto la necesidad de que los participantes se centren más directamente en la creación de capacidad, y en palabras del Fondo Mundial para la Naturaleza, en una "estrategia global de desarrollo". Por otra parte, se está abriendo paso una visión más compleja de la propia creación de la capacidad, que incluye una manera de tratar con los interesados y de abordar la oferta y la demanda a nivel de todo el sistema con la que se pretende conseguir mejores resultados, mayores incentivos, más información y más participación de la ciudadanía.

18. El año pasado el Banco Mundial impulsó la creación de una red de participantes africanos para llegar a un tratamiento más sistemático y basado en la demanda, que pueda apoyar el Banco. De igual manera, la CEPA ha elaborado un Programa Marco para la creación y utilización de capacidades críticas en África, al que pueden recurrir los gobiernos y los participantes no estatales para la orientación de sus actividades. Esta iniciativa llevó a su vez a un programa denominado "Gestión del desarrollo: Fortalecimiento de la capacidad nacional" en el Centro Internacional de Capacitación de la Organización Internacional del Trabajo, en Turín, en el que tomaron parte equipos de 35 países y 222

participantes. El alcance de la creación de la capacidad va más allá de las organizaciones. El Programa de derecho ambiental del PNUMA/PNUD asiste a siete países africanos a desarrollar capacidad jurídica en la ordenación eficaz del medio ambiente.

19. A lo largo de los cinco últimos años ha mejorado la concepción de la asistencia técnica de los donantes. Ahora se presta mucha más atención a cuestiones relativas a la creación, o al menos a la mejora de un patrimonio institucional sostenible. Se recurre menos a los asesores externos y más a los especialistas nacionales. Se destaca asimismo el compromiso y la propiedad nacionales para conseguir el apoyo de interesados y beneficiarios y para mantener una coalición nacional de apoyo que impulse el programa. En los proyectos sobre el medio ambiente ahora se destaca menos la transferencia de conocimientos técnicos y se realzan los aspectos humanos, institucionales y sociales del desarrollo sostenible. El impulso recibido por estas reformas procede en parte de la falta de satisfacción general de la comunidad de donantes con respecto a los resultados de sus programas y en parte también ese impulso es el resultado de la experiencia adquirida gracias al Programa 21.

20. El número de países que están ejecutando el Programa 21 con valentía y visión es cada vez mayor. Por ejemplo, Costa Rica ha dado "pasos irreversibles" para promover el desarrollo sostenible. Filipinas, por su parte, está empeñada en convertirse en uno de los primeros "tigres verdes" de Asia. Mucha de esta actividad indica que en diferentes partes del mundo se está abriendo paso la determinación de seguir adelante con el Programa 21 mediante la creación de capacidad, con o sin apoyo exterior.

21. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha debatido cuál sería el proceso ideal para el desarrollo de estrategias ambientales, y recientemente ha ampliado el concepto para abarcar el desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible. El Comité de Asistencia para el Desarrollo subraya que el valor de una estrategia no estriba sólo en la calidad de los documentos que pueda elaborar, sino que consiste principalmente en el propio proceso por el que se prepara la estrategia, por lo que se hace necesaria la participación de todos los interesados. El desarrollo de estrategias no es ni estático ni lineal, sino que consiste en un constante poner a prueba propuestas e ideas, cuyo resultado revierte a su vez en la revisión de las estrategias. De esta manera el proceso es el corazón mismo de la estrategia, y cualesquiera documentos que se elaboren constituyen herramientas o material informativo. Esta forma de plantearse las cosas contrasta radicalmente con el modo de planificar tradicional, en el que los especialistas elaboran un documento de planificación que pasa a ser el punto de referencia de la acción, a medio plazo o de manera permanente.

22. Principios semejantes son los que ha aplicado la Capacidad 21 para ayudar a los países a crear sus mecanismos nacionales de desarrollo sostenible. Los programas de Capacidad 21 han convertido la integración, la participación y la información en elementos clave de las estrategias del Programa 21. La integración de los sectores asegura la planificación multisectorial. Con la participación se asegura que la estrategia que se va elaborando es de la máxima calidad y cuenta con el apoyo de quienes la van a aplicar. El acceso a la información habilita a las sociedades para elaborar buenas estrategias. Transcurridos más de tres años de aplicación de la Capacidad 21, no existe una

definición uniforme de lo que es exactamente una estrategia de desarrollo sostenible. Algunos países (China, Filipinas y Bolivia) han preparado documentos nacionales del Programa 21. Otros (por ejemplo, Malawi, Nepal y Gambia) han partido de planes nacionales sobre el medio ambiente que ya existían para elaborar programas amplios en que se tratan todas las cuestiones del Programa 21. Con ello intentan colocar el medio ambiente en el lugar que le corresponde dentro del desarrollo. Todos los países que se integran en la Capacidad 21 han basado sus procesos en planes, estrategias, convenciones, etc. ya existentes, y todos consideran la estrategia final como instrumento coordinador de fijación de objetivos. En cada caso, el proceso de la elaboración de la estrategia es el corazón mismo de la actividad.

23. En mayo de 1996 las contribuciones totales a la Capacidad 21 se situaban en los 57 millones de dólares. Desde 1993, el programa ha ayudado a financiar programas y proyectos en más de 40 países. Ha elaborado una estrategia de vigilancia y presentación de informes que se ha publicado y difundido ampliamente y ha distribuido información y conocimientos sobre la creación de capacidad para el desarrollo sostenible mediante publicaciones, y a través de la World Wide Web.

24. Se está avanzando en la elaboración de algunas herramientas operacionales de ayuda a los gobiernos y a partes no estatales. Entre los ejemplos cabría citar el proceso de creación de capacidad para la conservación del Fondo Mundial para la Naturaleza que trata de incluir el "reconocimiento del terreno" - una evaluación amplia de las necesidades en cuanto a capacidad - como parte integrante de la concepción del programa. La FAO y el PNUMA han elaborado nuevas técnicas de ordenación territorial que se están difundiendo en una serie de cursos prácticos. Asimismo, se está abriendo camino una gama creciente de instrumentos de gestión de procesos aplicados elaborados en programas tales como el de las ciudades viables. El Comité de Política Ambiental (CEPE) ha elaborado exámenes de resultados por países en materia ambiental (por ejemplo, Polonia, Bulgaria y Belarús) en los que se examina la creación de capacidad a todos los niveles, inclusive planes y políticas nacionales, legislación, cumplimiento y vigilancia. Además, la mayor parte de los países empiezan a adoptar o a elaborar sistemas de información en apoyo de la ordenación del medio.

25. Uno de los principales factores que pueden dar forma a la labor de la creación de capacidad en los próximos años es la revolución en la gestión de la información y las comunicaciones a escala mundial. De hecho, sus efectos se han empezado ya a sentir de formas que no estaban previstas en el Programa 21. El Programa de establecimiento de redes de desarrollo sostenible gestionado por el PNUD, que ahora conecta a casi 30 países de todo el mundo, tiene posibilidades para llegar a 65 a finales de 1997. El libre intercambio de información y prácticas más idóneas en las redes electrónicas mundiales, tales como Internet, están favoreciendo la cooperación nacional y regional, por ejemplo, en la ordenación de las cuencas fluviales. En el sitio del PNUD en la red (World Wide Web) se ilustran ahora modelos y marcos de creación de capacidad tales como CAPBUILD.

26. La capacitación de profesores y las técnicas docentes con asistencia informática que se refieren al medio ambiente pueden conseguirse ahora con más facilidad y, con el acceso a información técnica a través de redes informáticas, es probable que se transformen los actuales sistemas de prestación de la

asistencia técnica convencional que tan costosos resultaron en los decenios de 1980 y 1990. En la actualidad se trabaja en varios frentes para ampliar la cobertura de las redes informáticas a zonas del mundo en desarrollo como África, América Central y Asia meridional, que han quedado rezagadas. La Red para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible en África, por ejemplo, ha elaborado un programa para ayudar a los países africanos a obtener el acceso a Internet, al que se han adherido cinco países en los últimos meses, esperándose que lo hagan otros cinco a fines de 1996.

27. Otro ejemplo de la revolución de las comunicaciones es el control del tráfico aéreo. Los servicios de comunicación, navegación y vigilancia y gestión del tráfico aéreo están experimentando una rápida transformación bajo los auspicios de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Se espera que la asistencia a la creación de capacidad en este terreno a nivel regional y subregional redunde en una mayor eficacia de las operaciones, al tiempo que se consiguen mayores beneficios ambientales.

IV. EXPECTATIVAS QUE NO SE HAN CUMPLIDO

28. Las tendencias alentadoras que se han mencionado, son evidentemente sólo una parte del cuadro más amplio de la creación de capacidad desde la Conferencia de Río. Sigue siendo cierto que, en su mayor parte, se conocen bien las soluciones de los problemas técnicos relacionados con el desarrollo sostenible. Lo que falta es la formación de las estructuras sociales e institucionales necesarias para mantenerse a la par con las exigencias en materia de políticas, reglamentación y servicios derivados del rápido crecimiento de la población, del aumento de la complejidad y de los cambios tecnológicos; y lo que subyace esta laguna es la cuestión de la buena gestión pública y su repercusión en la creación de capacidad y en el establecimiento de criterios de rendimiento para el desarrollo sostenible.

29. Como se ha señalado en el presente informe, buena parte del adelanto logrado hasta la fecha se ha producido en la formulación de estrategias, el aumento de la participación y el intercambio de información, pero quedan todavía muchos problemas bien conocidos en la aplicación de las estrategias. La aplicación de hecho del criterio integrado del desarrollo sostenible sobre el terreno es un proceso gradual que va evolucionando. La integración del medio ambiente y el desarrollo no es necesariamente sencilla en la práctica, y el proceso ha sido lento. Sigue existiendo la perspectiva de que haya una sobreproducción de estrategias, planes, políticas y concepciones técnicas y una escasez de conocimientos especializados, recursos, instituciones y demanda pública necesarios para llevarlos a la práctica.

30. Lo que falta en muchos países son capacidades y estructuras para desempeñar muchas de las funciones técnicas que entraña la ordenación del medio, tales como la vigilancia de los recursos naturales, la evaluación de los efectos ambientales, la reglamentación de la contaminación y otras actividades más técnicas. Éstas, a su vez, exigen fortalecer los ministerios y organismos relacionados con la agricultura y la silvicultura, la reforma de los programas de capacitación, la creación de nuevos institutos, la reforma del sistema de remuneración de los funcionarios y la modificación de leyes y marcos reglamentarios. Algún progreso se ha alcanzado en estas esferas como, por

ejemplo, la creación por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), en colaboración con el PNUMA, de ocho centros nacionales de producción limpia (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 34 (E/CN.17/1996/2/Add.24)), aunque a este nivel existen grandes insuficiencias de capacidad. La labor de establecimiento de esas estructuras técnicas, científicas e institucionales representa para muchos países un desafío a largo plazo.

31. A un plazo más largo, los países necesitarán desarrollar la capacidad de aprender e institucionalizar nuevas funciones y nuevas normas de rendimiento con respecto al desarrollo sostenible. La creación de capacidad en ese contexto entrañará probablemente otras reformas organizativas, sociales e incluso políticas de gran alcance. Hay dos factores que tendrán una importancia decisiva: en primer lugar, el fomento de la acción de los grupos ajenos a los gobiernos, tales como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; y en segundo lugar, el paso a un planteamiento más intersectorial de la concepción y la práctica del desarrollo sostenible. Tal y como se esperaba, este paso está resultando de los más difíciles de dar, en vista de las pautas de conducta tan arraigadas en los gobiernos, los donantes, los grupos profesionales y otros participantes. Por último, los mecanismos de financiación tendrán que ser más conscientes de la índole evolutiva de la creación de capacidad y no estructurarse tanto según el sistema de "arranque y parada", que va asociado a la financiación convencional de proyectos.

32. Deben explorarse otros medios para movilizar los recursos financieros disponibles localmente, inclusive los del sector privado. El fortalecimiento de las asociaciones entre el sector público y el privado es una de las maneras de movilizar esos recursos. En el diálogo sobre la movilización financiera, los organismos sectoriales deben hacer participar a las autoridades económicas y financieras de los países correspondientes.

V. LAS NUEVAS PRIORIDADES

33. Ahora parece haber pruebas abrumadoras de que la asistencia técnica impulsada por los donantes y la oferta tiene pocas repercusiones sostenibles. Hay que acelerar la tendencia a la concepción de programas flexibles, orientados al aprendizaje y basados en la propiedad, el compromiso y las necesidades energéticas nacionales. Los donantes todavía tienen poco personal de jornada completa especializado en la programación de las instituciones y de la capacidad. Todos los participantes, inclusive los donantes, deben centrarse de manera más sistemática en superar las dificultades que entrañan los programas de creación de capacidad, para poder mantener los avances logrados hasta la fecha.

34. Es preciso prestar atención específica a las cuestiones operacionales y establecer la conexión entre los aspectos estratégicos más amplios de la creación de capacidad y sus repercusiones a la hora de actuar. Hay cada vez más interés en numerosos países en obtener un acceso rápido a las mejores prácticas operacionales en la creación de la capacidad. Los donantes pueden hacer mucho para satisfacer esta necesidad de aprendizaje en colaboración, organizándose ellos mismos para hacerse con su propia experiencia y difundirla. Se necesitará más apoyo a las evaluaciones institucionales y profesionales, las compilaciones de las prácticas más idóneas, la evaluación de las necesidades y los programas

de capacitación. La asistencia mediante el establecimiento de redes es una alternativa. Otra es el apoyo a foros que reúnan a los que actúan en ese terreno. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos patrocinó un curso práctico en Roma en diciembre de 1996 sobre las mejores prácticas en creación de capacidad para el medio ambiente en el contexto del desarrollo sostenible. Este tipo de iniciativa pudiera repetirse a una escala mayor en otras esferas, así como a nivel regional.

35. Las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible son un mecanismo importante de mejora e interconexión de la capacidad nacional, ya que reúnen todos los aspectos de la sostenibilidad y a todos los actores interesados. Las instituciones de Bretton Woods - el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional - y el sistema de las Naciones Unidas deben trabajar en común en la creación de capacidad para las estrategias del desarrollo sostenible y su aplicación. Es preciso intensificar la labor con respecto a las estrategias del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El apoyo a la Capacidad 21 del PNUD debe complementarse con el apoyo a nivel nacional y regional. Sería conveniente que otras organizaciones de las Naciones Unidas participaran de forma más amplia en la continuación de la preparación y aplicación del programa. En el ámbito del programa deben tener cabida todos los elementos del desarrollo sostenible. La labor de creación de capacidad no debe detenerse una vez formuladas las estrategias del desarrollo sostenible, ya que la aplicación de éstas exige un apoyo y motivación continuos a nivel regional.

36. En vista de que las funciones de las autoridades locales van cobrando cada vez más importancia a medida que se avanza en los procesos de descentralización, es importante elaborar material de capacitación bien concebido y de fácil manejo para los dirigentes locales. La creación de capacidad se hace depender todavía demasiado de los profesionales y demasiado poco de los dirigentes locales, consejeros y otras personas. A causa de este fallo, a menudo se produce una interrupción de la comunicación sobre cuestiones que afectan a la sostenibilidad ambiental, lo que a su vez es un impedimento de primer orden en las políticas y prácticas del desarrollo local sostenible.

37. En una serie de documentos presentados para este informe se sugería que quienes trabajan sobre el terreno deberían tratar de examinar la ejecución del Programa 21 a los cinco años de celebrarse la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En algunos casos, ya se está realizando esa actividad retrospectiva. Por ejemplo, el Consejo de la Tierra, en colaboración con algunas redes de organizaciones no gubernamentales africanas, está planeando la celebración de una serie de tres cursos prácticos en colaboración con esas redes, inclusive la Red para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible en África. En esos foros también debería prestarse atención, dada su importancia fundamental, a la creación de capacidad.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución I, anexo II.