



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de enero de 1999
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Séptimo período de sesiones

19 a 30 de abril de 1999

Avances en la ejecución del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los pequeños Estados Insulares en Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Instituciones nacionales y capacidad administrativa de los pequeños Estados insulares en desarrollo*

* El presente informe fue preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de conformidad con los acuerdos concertados por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. Es una actualización concisa del documento E/CN.17/1998/7/Add.6 y es el resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organismos gubernamentales interesados y otras instituciones y particulares.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| Introducción | 1 | 3 |
| I. Progresos en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y la capacidad administrativa | 2 | 3 |
| II. Iniciativas principales | 3-4 | 3 |
| A. En el plano nacional | 3 | 3 |
| B. En los planos regional e internacional | 4 | 4 |
| III. Principales problemas y limitaciones | 5-6 | 5 |
| A. Problemas | 5 | 5 |
| B. Limitaciones | 6 | 6 |
| IV. Prioridades para las actividades futuras | 7-8 | 6 |
| A. En el plano nacional | 7 | 6 |
| B. En los planos regional e internacional | 8 | 6 |

Introducción

1. Las instituciones nacionales y la capacidad administrativa cumplen un papel esencial en la promoción del desarrollo sostenible. Las experiencias recientes en la ejecución del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo¹ (a partir de ahora llamado Programa de Acción) es una prueba de la importancia de ese papel. En gran medida, se han logrado más progresos en los pequeños Estados insulares en desarrollo que cuentan con instituciones adecuadas que en aquellos que no las tienen. Las instituciones eficaces y la capacidad administrativa son un requisito previo del desarrollo sostenible.

I. Progresos en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y la capacidad administrativa

2. La mayor parte de los pequeños Estados insulares en desarrollo se ha dado cuenta que sus desventajas intrínsecas y características hace que para ellos sea más necesario desarrollar instituciones eficaces y capacidad administrativa a fin de afrontar la multitud de problemas dimanados de la necesidad imperiosa de conservar recursos y de proteger al medio ambiente. Las recientes evaluaciones de los países revelan que desde la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en 1994, un número importante de esos Estados ha adoptado iniciativas encaminadas al fortalecimiento institucional y a la ampliación de capacidad administrativa. Entre esas iniciativas se pueden mencionar las siguientes:

a) *Creación de organismos de alto nivel para la adopción de políticas y la coordinación.* Un número importante de pequeños Estados insulares en desarrollo ha establecido organismos de alto nivel para dirigir y coordinar las políticas y medidas de desarrollo sostenible. A menudo esos organismos asumen la estructura institucional de una comisión o consejo de alto nivel encabezado por el Jefe de Gobierno o un ministro de alto rango, con amplia participación de los departamentos gubernamentales y, en varios casos, de grupos importantes o de representantes del sector privado. Si bien el mandato de esos organismos no siempre incluye la adopción de políticas, la mayoría tiene entre sus principales responsabilidades, funciones de asesoramiento y coordinación. Su creación y sus dirigentes han demostrado ser un agente catalítico para impulsar la adopción de medidas;

b) *Creación de organismos especializados.* Algunos pequeños Estados insulares en desarrollo han creado nuevas

oficinas o dependencias dentro de los departamentos gubernamentales y les han confiado la responsabilidad de sectores concretos, como la gestión de desechos o los recursos pesqueros. En otros de esos Estados, se han mejorado las estructuras existentes y se ha reforzado su situación administrativa, de mano de obra y financiación. Esos refuerzos les han permitido encarar con mayor eficacia los problemas en surgimiento;

c) *Promulgación de nueva legislación.* Un gran número de pequeños Estados insulares en desarrollo ha promulgado legislación a fin de establecer un nuevo curso para el crecimiento económico y el desarrollo y, al mismo tiempo, respetar los instrumentos jurídicos regionales e internacionales. A menudo esas medidas son seguidas por la formulación de la estrategia nacional que encara a distintos sectores y cuestiones en el contexto más amplio del desarrollo sostenible. La sanción de nuevas leyes y la posterior promulgación de nuevos decretos y reglamentos del poder ejecutivo han creado un marco general jurídico y de políticas encaminado a fortalecer a las instituciones y a crear capacidad administrativa;

d) *Introducción de la evaluación de los efectos ambientales y de instrumentos económicos.* En algunos pequeños Estados insulares en desarrollo la evaluación de los efectos ambientales se ha aplicado a un número cada vez mayor de proyectos, con lo que se ha transformado en un instrumento importante de la gestión ambiental. En otros de esos países, se han introducido instrumentos económicos, como tarifas para el usuario, depósitos y devoluciones e incentivos tributarios, en escala limitada, con miras a promover cambios de conducta en favor de las prácticas dirigidas al desarrollo sostenible mientras que, al mismo tiempo, se generan ingresos para fortalecer la capacidad institucional y administrativa. En esos casos, el uso adecuado de los instrumentos económicos está pasando a ser un instrumento administrativo eficaz para la gestión ambiental y la conservación de los recursos.

II. Iniciativas principales

A. En el plano nacional

3. Como ejemplos de iniciativas exitosas para reforzar las instituciones nacionales y la capacidad administrativa se pueden mencionar las siguientes:

a) En los Estados Federados de Micronesia, se ha establecido un consejo presidencial sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, a fin de coordinar y supervisar las actividades de desarrollo sostenible de los departamentos del Gobierno nacional. En Fiji, se ha formulado una estrategia

nacional sobre el medio ambiente, después de un examen amplio de la situación del medio ambiente. A ello ha seguido la preparación de una nueva legislación amplia que dará vigencia a los objetivos determinados en la estrategia nacional del medio ambiente. Dentro del Gobierno, la Dependencia de Medio Ambiente ha sido convertida en un Departamento completo. Igualmente, el Departamento de Silvicultura y el Departamento de Recursos Minerales han establecido sus propias dependencias de medio ambiente, con funcionarios que han recibido capacitación ambiental en sus sectores respectivos. Los dos Departamentos también han desarrollado políticas ambientales para sus esferas de responsabilidad;

b) En Barbados, se ha establecido una comisión nacional sobre desarrollo sostenible con representación amplia de varios ministerios y participación del sector privado y de los grupos principales. Una de las principales obligaciones de la comisión es facilitar la coordinación en el plano nacional de los programas de desarrollo sostenible y promover la conciencia pública. Otra importante iniciativa adoptada por Barbados es la creación de un grupo de trabajo técnico sobre sustancias químicas para la gestión de sustancias peligrosas, en que participan representantes de los organismos pertinentes, incluso el sector privado, los sindicatos y las universidades. El grupo de trabajo se ha dedicado a cuestiones de legislación y directrices de seguridad que incluyen la imputación, el transporte, el almacenamiento, el uso y la eliminación de productos químicos tóxicos y de sus desechos. También se está examinando la cuestión de un protocolo para respuesta en casos de emergencia;

c) En Mauricio, se ha establecido una comisión nacional sobre el medio ambiente, presidida por el Primer Ministro, con una amplia participación, que incluye a los ministros encargados de la planificación económica, finanzas, educación, ciencia y tecnología, energía y recursos naturales, turismo, industria, salud y justicia y representantes de los gobiernos locales. Uno de los principales mandatos de la comisión es velar por la coordinación y la cooperación entre los departamentos públicos, las autoridades locales y otras organizaciones dedicadas a programas de protección ambiental;

d) En Chipre, se han hecho esfuerzos por utilizar instrumentos económicos como nueva herramienta para reorientar el desarrollo turístico. Se han introducido varios incentivos fiscales a fin de diversificar y mejorar los productos turísticos. Se están empleando instrumentos fiscales para alentar el uso racional de la tierra y de las zonas costeras. Se están aplicando instrumentos similares en otros sectores relacionados con el turismo a fin de mejorar la calidad general y el equilibrio del turismo sostenible.

B. En los planos regional e internacional

4. En los últimos años se ha observado la intensificación de la cooperación regional internacional en el fortalecimiento institucional y en la creación de capacidad en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Entre los ejemplos de iniciativas exitosas se pueden mencionar las siguientes:

a) El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en colaboración con la Universidad de las Indias Occidentales (UWI), completó con éxito un proyecto quinquenal multisectorial titulado "Proyecto de Supervisión Ambiental BID/UWI"; este proyecto, dedicado en gran medida al fortalecimiento institucional y la creación de capacidad, incluyó la creación de una base de datos permanente sobre el medio ambiente, capacitación en los conocimientos necesarios, recopilación de datos básicos sobre el agua, el suelo y el aire; elaboración de mapas de análisis de imagen y creación de capacidad en interpretación de datos y criterios de muestreo;

b) Por conducto de un subsidio quinquenal (1997–2002), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) está prestando apoyo a un proyecto titulado UNESCO/Escuelas Asociadas del Mar Caribe, cuyo objetivo es crear capacidad en la gestión de los recursos costeros y marinos: uno de los objetivos cruciales del proyecto es la creación de capacidad en los planos nacional y regional mediante la capacitación de profesores, elaboración de programas de enseñanza, diseño y producción de nuevos materiales de enseñanza, campamentos de educación ambiental y viajes sobre el terreno para estudiantes, encaminados al desarrollo de capacidad;

c) El Programa de Medio Ambiente para la región del Pacífico meridional ha coordinado la preparación de estrategias nacionales de gestión del medio ambiente en toda la región, con la asistencia del Banco Asiático de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Australia; el proceso ha incluido un examen de la legislación pertinente, la preparación de un informe actualizado sobre el medio ambiente, seminarios nacionales y la elaboración de una estrategia nacional ambiental para cada país; mediante una iniciativa similar, la Comisión del Pacífico Sur ha facilitado la labor de la red de desarrollo sostenible del Pacífico, ideada para fortalecer la capacidad de las instituciones en la región y elaborar sistemas eficaces y eficientes de intercambio de información;

d) A través de sus fondos Capacidad 21, el PNUD ha prestado asistencia al programa de creación de capacidad para el desarrollo sostenible en el Pacífico Sur; el Programa se ha ideado para prestar asistencia a los pequeños Estados

insulares del Pacífico a fortalecer la capacidad gubernamental y no gubernamental en materia de desarrollo sostenible; trata de alentar la participación del público en general, incluso la mujer, en la planificación del desarrollo y en incorporar los sistemas de tenencia de los recursos terrestres y marinos y las prácticas de gestión en las políticas futuras; también mediante la utilización de recursos de Capacidad 21, el PNUD ha prestado apoyo a dos proyectos en Santo Tomé y Príncipe encaminados a establecer mecanismos intersectoriales que facilitarán la participación de los sectores público y privado en la formulación de planes nacionales de desarrollo sostenible;

e) Bélgica, Suecia y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han colaborado para prestar apoyo a la Dependencia de Coordinación Regional para la subregión de África oriental, en un esfuerzo por fortalecer la capacidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo de África para encarar los desastres ambientales; el objetivo principal de este proyecto es mejorar la capacidad de respuesta de esos Estados frente a desastres naturales, incluso derrames de petróleo, en la subregión de África oriental; el proyecto también encara la gestión de los recursos costeros y marinos de la subregión.

III. Principales problemas y limitaciones

A. Problemas

5. Si bien la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo reconoce la necesidad imperiosa de reforzar sus instituciones y capacidad administrativa, han encontrado varios problemas en sus esfuerzos encaminados a aplicar medidas con ese fin. Si bien las circunstancias de cada país son distintas, entre los principales problemas comunes a todos ellos se incluyen los siguientes:

a) *Cumplimiento inadecuado de las leyes.* En los pequeños Estados insulares en desarrollo que han promulgado nuevas leyes, la ineficacia de la supervisión del cumplimiento se ha convertido en uno de los principales problemas; las nuevas leyes sobre conservación de recursos y protección ambiental, si bien son esenciales, requieren para su cumplimiento tiempo y recursos importantes; entre otras cosas, para el cumplimiento se exige la capacitación del personal y el mejoramiento de las estructuras pertinentes; hay indicios que sugieren que en los últimos años en varios pequeños países insulares en desarrollo se ha debilitado el compromiso de hacer cumplir las leyes; en algunos de ellos, el cumplimiento se ha vuelto esporádico; algunos casos individuales de resistencia a las actividades de cumplimiento, a menudo

conexos a consideraciones económicas, han agravado el problema;

b) *Falta de coordinación.* A pesar de que a la mayor parte de los recientemente creados organismos de alto nivel de los pequeños países insulares en desarrollo se les ha confiado funciones de coordinación, en esa esfera siguen existiendo muchos problemas; por su propia naturaleza, la coordinación es una tarea difícil y ciertamente lo es todavía más en los pequeños Estados insulares en desarrollo debido a la gran cantidad de cuestiones intersectoriales que hay que considerar, los distintos tipos de conocimientos interdisciplinarios necesarios y el gran número de organismos interesados; las evaluaciones de los países sugieren que la mayor parte de esos Estados siguen en el nivel inferior de la curva de rendimiento en cuanto a la coordinación de las políticas y medidas de desarrollo sostenible;

c) *Falta de estrategias dinámicas.* La experiencia reciente de los pequeños Estados insulares en desarrollo demuestra que las medidas gubernamentales en materia institucional y de creación de capacidad a menudo son una respuesta a necesidades en surgimiento y/o a nuevas obligaciones regionales o internacionales; si bien la respuesta en casos de emergencia es necesaria, los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo deben adoptar una actitud más dinámica en la creación de capacidad institucional y administrativa mediante una visión a largo plazo del desarrollo socioeconómico del país y de sus necesidades de capacidad institucional y administrativa; una actitud dinámica de ese tipo es necesaria para que los pequeños Estados en desarrollo mejoren la planificación y su capacidad de encarar los problemas futuros;

d) *Baja prioridad.* Varios pequeños Estados insulares en desarrollo todavía no han otorgado una gran prioridad a la creación de instituciones y de capacidad; algunos de ellos han debido afrontar problemas más apremiantes, como desastres naturales y desequilibrios macroeconómicos; la reciente crisis económica ha tenido un efecto directo en algunos pequeños Estados en desarrollo, en que el deterioro del rendimiento económico ha reducido todavía más la posibilidad de adoptar medidas de creación de capacidad institucional y administrativa;

e) *Falta de reconocimiento.* A pesar de los grandes avances en la creación de conciencia ambiental, el problema del inadecuado reconocimiento público de la importancia en las instituciones dedicadas a la conservación de recursos y la protección ambiental ha impedido que se logren progresos en el fortalecimiento de esas instituciones y de su capacidad; la falta de reconocimiento público también ha afectado la eficacia de la coordinación de las políticas y medidas de desarrollo sostenible, ya que no siempre se acuerda a los me-

canismos de coordinación la autoridad y el reconocimiento debidos.

B. Limitaciones

6. La evaluación de las experiencias de los países en cuanto a creación de capacidad institucional y administrativa ha resaltado varias limitaciones existentes en los pequeños países insulares en desarrollo. Entre las compartidas por la mayor parte de esos países se pueden mencionar:

a) *Disponibilidad limitada de recursos humanos.* El hecho de que la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo tiene poca población limita mucho su capacidad de contar con personal especializado en las instituciones dedicadas a la gestión de los recursos y el medio ambiente; la fuga de cerebros de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo y el hecho de que algunos de esos países dependen tradicionalmente de los expatriados para contar con conocimientos especializados han limitado los esfuerzos en la creación de capacidad institucional y administrativa; la falta de capacitación de nivel adecuado ha debilitado todavía más la capacidad local de encarar cuestiones complejas;

b) *Falta de recursos financieros.* En varios países insulares en desarrollo que han establecido o mejorado instituciones encargadas de la conservación de los recursos y la protección ambiental, la insuficiencia de los presupuestos nacionales ha limitado seriamente el alcance de su funcionamiento, aun cuando se cuenta con conocimientos locales para encarar los problemas de protección ambiental y de gestión de recursos, y la escasez de recursos limita la posibilidad de adoptar medidas adecuadas.

IV. Prioridades para las actividades futuras

A. En el plano nacional

7. Entre las prioridades para las actividades futuras en el plano nacional se pueden mencionar las siguientes:

a) Los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo deberían adoptar una actitud dinámica frente a la creación de capacidad institucional y administrativa; deben seguir reforzando sus organismos nacionales encargados del desarrollo sostenible mejorando su situación política y jurídica, aumentando su dotación de personal y mejorando sus modalidades de funcionamiento; los países que no hubiesen establecido ese tipo de organismos deberían tomar medidas inmediatas para velar por la creación de mecanismos naciona-

les para guiar y coordinar la política de desarrollo sostenible y que se les dé una situación jurídica y recursos adecuados para que puedan funcionar con eficacia;

b) Se deberían establecer instituciones especializadas dedicadas a sectores concretos y suministrarles personal y recursos administrativos adecuados para su funcionamiento; ese tipo de instituciones es necesario en particular para abordar las cuestiones relativas a la conservación de los principales recursos, como los relativos a la pesca, las zonas costeras y la diversidad biológica;

c) Los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo deberían velar por que se hagan cumplir plenamente las leyes y los reglamentos relativos al medio ambiente y que se apliquen estrategias nacionales sobre desarrollo sostenible; con ese fin es necesario realizar actividades de supervisión y seguimiento; se debería prestar particular atención a la capacitación de funcionarios públicos y de personal técnico a fin de que puedan aplicar con eficacia la legislación y los reglamentos pertinentes; en ese contexto, se deberían adoptar medidas en el plano nacional a fin de promover el uso de las evaluaciones de los efectos ambientales y de los instrumentos económicos;

B. En los planos regional e internacional

8. Entre las prioridades para las actividades en los planos regional e internacional se pueden mencionar las siguientes:

a) Los gobiernos de los pequeños Estados insulares deberían ampliar y profundizar la cooperación regional y subregional en las instituciones nacionales y en la creación de capacidad administrativa, especialmente en las esferas en que carecen de conocimientos y en que las actividades conjuntas de investigación y capacitación podrían ayudar a superar las limitaciones de los recursos nacionales, facilitar el intercambio de experiencias nacionales y aumentar la eficacia en función de los costos de la cooperación regional.

b) Los Estados Miembros deberían suministrar a las instituciones regionales recursos adecuados para que puedan realizar actividades de investigación y capacitación, llevar a cabo las evaluaciones críticas de las prioridades y necesidades, facilitar el intercambio de experiencias y difundir información; las instituciones regionales con los conocimientos adecuados deberían prestar asistencia los Estados miembros en la preparación de nuevas leyes, según proceda, y en la formulación y aplicación de estrategias nacionales;

c) La comunidad internacional debería suministrar recursos financieros adecuados a los pequeños Estados insulares en desarrollo para que éstos puedan realizar las

reformas y los cambios institucionales necesarios y mejorar su capacidad nacional; los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones deberían aumentar las actividades de capacitación para ayudar a actualizar y mejorar los conocimientos del personal dedicado a actividades de desarrollo sostenible; las organizaciones que cuenten con capacidad técnica adecuada, incluso los fondos y programas y los organismos especializados, también deberían prestar asistencia técnica o servicios de asesoramiento a los pequeños Estados insulares en desarrollo en relación con la creación de sus instituciones nacionales;

d) Los donantes bilaterales deberían: i) suministrar apoyo financiero y técnico a los pequeños Estados insulares en desarrollo a fin de facilitar que ratifiquen y apliquen los instrumentos nacionales pertinentes; ii) ayudar a suministrar oportunidades y servicios de capacitación, incluso becas, en particular en las esferas en que los pequeños Estados insulares en desarrollo sufren debido a la falta grave de conocimientos locales; iii) prestar apoyo a los esfuerzos en curso encaminados a la creación de una red de información para los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDSNET), a fin de que puedan tener mejor acceso a información sobre tecnología actualizada y puedan convertirse en participantes activos en el intercambio de experiencias y difusión de información; y iv) prestar asistencia financiera y técnica a las organizaciones regionales de los pequeños Estados insulares en desarrollo a fin de que puedan afrontar adecuadamente las necesidades de asistencia técnica de los países miembros.

Notas

¹ *Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, Bridgetown, Barbados, 25 de abril a 6 de mayo de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, número de ventas: S.94.I.18 y correcciones), cap. I, resolución I, anexo II.