



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/12
26 de febrero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Cuarto período de sesiones
18 de abril a 3 de mayo de 1996

Papel de los grupos principales en la ejecución del Programa 21

Informe del Secretario General

RESUMEN

Este informe se basa en un documento de antecedentes más detallado en el que se analizan el papel y las contribuciones de los grupos principales al Programa 21 durante el período de 1995-1996. Los grupos principales trabajan en relación con las funciones de los nueve sectores no gubernamentales reconocidos por el Programa 21 en los capítulos 23 a 32 de la sección III.

El análisis se basa en los aportes recibidos de 100 organizaciones de grupos principales de todo el mundo, en informes de los organismos especializados de las Naciones Unidas y en respuestas de los gobiernos a las directrices nacionales, así como en investigaciones realizadas mediante publicaciones y medios electrónicos de información.

El análisis determinó que los grupos principales continuaran demostrando su consagración a las actividades complementarias del Programa 21 mediante la difusión, la reunión y el análisis de la información mediante la constitución de redes y la vinculación de varios otros procesos internacionales con los de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, por medio de la asistencia técnica y de la participación y la organización de diversos programas que facilitan a los agentes de foros gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales el establecimiento de alianzas, la constitución de un consenso y la determinación de prioridades comunes.

El presente informe incluye algunas conclusiones basadas en el análisis y en una serie de recomendaciones para la adopción de medidas futuras, en particular en el contexto del examen del Programa 21 por la Asamblea General en un período extraordinario de sesiones de 1997.

ÍNDICE

	Párrafos	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
I. PRINCIPALES TENDENCIAS	5 - 7	3
II. PRINCIPALES OBSTÁCULOS	8 - 10	4
III. RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EN EL FUTURO	11 - 33	5
A. Difusión y reunión de información	13 - 16	5
B. Arreglos de participación	17 - 28	6
C. Apoyo al programa	29 - 33	9

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se ha preparado a pedido de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que había solicitado informes anuales sobre el papel y la contribución de los grupos principales en la ejecución del Programa 21 y sobre la vigilancia de los progresos logrados a nivel nacional, regional e internacional.
2. La base primordial de los informes anuales sobre el papel de los grupos principales es el programa de trabajo temático multianual que la Comisión aprobó en su primer período sustantivo de sesiones (E/CN.17/1993/3/Add.1). En períodos de sesiones posteriores la Comisión elaboró aún más el contenido del informe anual sobre los grupos principales, así como sobre las modalidades de la contribución a la labor de la Comisión de los grupos principales.
3. El presente informe contiene las principales conclusiones y las recomendaciones sobre la adopción de futuras medidas determinadas en el documento de antecedentes sobre el papel de los grupos principales. El documento de antecedentes consiste en un análisis y un examen detallados de los aportes recibidos de más de 100 organizaciones de grupos principales, las respuestas de los gobiernos a las directrices sobre información nacional para 1996 y la información que pusieron a disposición organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas y otras que no forman parte de éste.
4. La Comisión dispondrá también en su cuarto período de sesiones de dos grupos adicionales de documentación de antecedentes sobre los grupos principales. Uno es un conjunto de 14 estudios de casos sobre iniciativas del comercio y la industria y de los trabajadores y sindicatos sobre el desarrollo sostenible. Estos estudios son uno de los resultados del proceso del "Día del lugar de trabajo". El otro es una serie de materiales derivados de la primera Reunión de la Juventud entre períodos de sesiones. El documento de antecedentes ofrece detalles adicionales sobre los procesos y las asociaciones que permitieron la producción de este material adicional.

I. PRINCIPALES TENDENCIAS

5. Los grupos principales continúan dando pruebas de una consagración sostenida a los objetivos del Programa 21 en los niveles local, nacional, subregional, regional e internacional. Los aportes recibidos para el cuarto período de sesiones de la Comisión (103 organizaciones) fueron más del doble de los recibidos para el tercer período de sesiones (41 organizaciones). Estos aportes indican que los grupos principales continúan abriendo nuevas rutas para el diálogo, la colaboración y la cooperación mediante una participación, cuando es posible, en las actividades de vigilancia y ejecución del Programa 21. Los grupos principales continúan su actividad en la propia Comisión, incluso en sus reuniones entre períodos de sesiones. Los acontecimientos especiales relacionados con los grupos principales preparados por las reuniones de la Comisión parecen tener un efecto positivo respecto de una participación más directa de algunos agentes del sector de grupos principales.
6. Los informes sobre los países indican que se están realizando continuos esfuerzos para acrecentar la participación de los grupos principales en los

procesos nacionales de toma de decisiones y en los mecanismos nacionales de coordinación. La mayor parte de los países encuentran a las contribuciones de los grupos principales, locales, nacionales, regionales e internacionales, útiles para sus esfuerzos nacionales. También hay señales de que algunos países proyectan incluir a los grupos principales en sus delegaciones nacionales a la Comisión.

7. Las organizaciones internacionales parecen centrar más su interés en el papel de los agentes no gubernamentales en sus actividades generales. Los aportes e intercambios con las organizaciones internacionales muestran varios niveles de determinación en la preparación de estrategias, marcos y directrices que involucren a los principales grupos no gubernamentales como manera de mejorar la cooperación y cooperación comunes.

II. PRINCIPALES OBSTÁCULOS

8. Subsisten aún varios obstáculos. La financiación de los proyectos, así como la financiación de las actividades de capacitación y de fortalecimiento de la capacidad institucional siguen siendo un problema. Se advierte que los actuales acuerdos participativos no son suficientes frente a la creciente necesidad de compartir ideas, colaborar en los proyectos y mejorar la consagración general de todos los agentes en todos los niveles. Las organizaciones de grupos principales de todo tamaño y ubicación geográfica están favoreciendo cada vez más la demanda por mayores oportunidades de asociación más previsibles, algo oficializadas, confiables y equitativas con los órganos internacionales y nacionales encargados de las decisiones.

9. Esta demanda parece ser un conveniente resultado del propio proceso de ejecución del Programa 21. En la actualidad las tareas de ejecución y vigilancia del Programa 21 se centran menos en las cuestiones generales del desarrollo sostenible que en sus aspectos específicos. Los participantes en los grupos principales creen poder hacer contribuciones substanciales de mayor impacto a los debates cada vez más especializados si pudieran participar en condiciones más previsibles, tangibles y algo formalizadas. Dado que los objetivos del Programa 21 requieren esfuerzos de ejecución concertados a nivel internacional, regional, nacional y local conviene adoptar nuevas medidas para mejorar la participación a nivel nacional. El papel catalizador de las grandes organizaciones no gubernamentales internacionales, así como de los agentes multilaterales regionales e internacionales, parece ser cada vez más importante para organizar alianzas estratégicas entre los gobierno y los grupos principales.

10. A nivel internacional parece sentirse además la necesidad de perfeccionar la transparencia y mejorar las oportunidades de participación directa de los grupos principales. En este contexto, un aspecto particular del problema es el de las crecientes demandas de las organizaciones de grupos principales de que las instituciones de Bretton Woods sean más abiertas, y transparentes y ofrezcan una mayor participación. Si bien muchas organizaciones de grupos principales reconocen los esfuerzos realizados recientemente por órganos como el Banco Mundial para mejorar la participación de los sectores no gubernamentales en los

procesos de diseño y ejecución de proyectos, piden también que otras organizaciones financieras multilaterales y comerciales lleven a cabo nuevos esfuerzos de conformidad con estas directrices.

III. RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EN EL FUTURO

11. Las recomendaciones relacionadas con los grupos principales que podrían ser aprobadas por la Comisión en su cuarto período de sesiones revisten particular importancia dada la inminencia del primer examen quinquenal de las actividades complementarias del Programa 21 que efectuará la Asamblea General en el período extraordinario de sesiones que celebrará en junio de 1997.

12. El análisis de los aportes sobre grupos principales indican que existen por lo menos tres sectores en los que se necesita realizar tareas adicionales para alentar, mejorar y habilitar el tipo de participación previsto por el Programa 21. Estos sectores son: la reunión y difusión de información, los arreglos participativos y el apoyo a la programación.

A. Difusión y reunión de información

13. La información es esencial para una participación efectiva. La reunión de información y su difusión en un momento oportuno y de manera en que sea accesible mejora la transparencia y el elemento de confianza en la labor internacional. En el decenio de 1990 el aspecto más importante de la información no es su cantidad sino su calidad, o su utilidad y pertinencia para el usuario. A continuación se detallan algunos sectores de trabajo que podrían mejorar la reunión y la difusión de información.

a) Preparación de nuevos métodos simples y accesibles de reunión de información para que la población del lugar pueda asumir un papel más activo en la evaluación de la condición del medio ambiente local

14. Las organizaciones de grupos principales, en particular las de nivel local, tienen a menudo acceso a diversas bases de datos y métodos de información, incluso a métodos de vigilancia. La suficiencia en estos sectores ayuda a la comunidad a) a establecer una línea de referencia para sus problemas ambientales y necesidades locales en materia de desarrollo y para fijar sus prioridades y estrategias en consecuencia; y b) a compartir los resultados de la vigilancia local con otros obtenidos en todo el mundo para evaluar el progreso general. De ese modo, el desarrollo de métodos y herramientas simplificados para la reunión de información y su difusión amplia entre los grupos principales locales facilita tanto la toma de decisiones a nivel local como a nivel nacional, regional e internacional. Las organizaciones internacionales, como los organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales de mayor importancia, que han desarrollado herramientas y carpetas para vigilar las condiciones locales y cuentan con redes con las que se puede dar difusión a esas herramientas y equipos en forma más amplia, pueden desempeñar una función substancial en este sector.

b) Informes más amplios sobre el Programa 21 a la Comisión

15. La vigilancia general del Programa 21 producirá resultados más substanciales a medida que la presentación de informes vaya haciéndose más amplia. Esto no tiene sólo pertinencia para la presentación de informes por los países y órganos intergubernamentales sino también para la información proporcionada por los participantes de los grupos principales. Aunque algunos esfuerzos de programación especial, como el "Día del lugar de trabajo" o el "Día de las autoridades locales" hayan mejorado el conocimiento de las actividades de los sectores respectivos de los grupos principales, el conocimiento actual está muy lejos de dar una imagen completa. El proceso de presentación de informes podría verse particularmente beneficiado si el comercio y la industria, las poblaciones indígenas, las mujeres y los agricultores ofrecieran mayor información.

c) Preparación de una base de datos

16. Numerosas organizaciones de grupos principales, así como otros agentes gubernamentales e intergubernamentales en las actividades complementarias del Programa 21 solicitan con creciente frecuencia información sobre el papel y la participación de los grupos principales. Aunque se haya creado una base de datos preliminar en este sentido, como lo pidió la Comisión en 1995, es necesario trabajar aún más en este sentido. Existe la posibilidad de examinar las bases de datos existentes en la actualidad, en particular de las comunidades de grupos principales, y estudiar la manera en que podría vinculárselas entre sí. Algunas organizaciones no gubernamentales tienen interés en colaborar en esta cuestión, en especial si las tareas están orientadas hacia la posibilidad de ofrecer electrónicamente la base de datos a todas las partes interesadas. Esta iniciativa podría ser útil para recoger información sobre otros métodos y enfoques del desarrollo sostenible elaborados por grupos principales y para poner estos datos a disposición de todos los demás para que puedan aprovecharlos y usarlos como base para elaborar los propios. Este examen podría incluir la reunión y la evaluación de la utilidad de distintas alternativas para cambiar las modalidades de consumo y producción, los asentamientos humanos, la agricultura sostenible y la preservación de la biodiversidad.

B. Arreglos de participación

17. A medida que progrese la labor de la Comisión los grupos principales centrarán cada vez más su interés en cuestiones específicas por intermedio de sus mecanismos institucionales, tales como el Grupo Intergubernamental Especial sobre Cuestiones Forestales, o por intermedio de la formulación de programas de trabajo, como los de transmisión de tecnología o los sobre los indicadores del desarrollo sostenible. A medida que los debates sobre el desarrollo sostenible se adentren en sectores específicos los agentes de los grupos principales necesitarán mejores arreglos participativos para poder contribuir con aportes óptimos.

18. Los esfuerzos realizados por los países para incluir representantes de los grupos principales en sus delegaciones nacionales son positivos y deben continuar, en particular dentro del contexto del proceso del examen de 1997. Debe hacerse hincapié en nuevas iniciativas para incluir a los grupos

principales en las delegaciones nacionales. A este respecto se describen más adelante varias otras sugerencias formuladas al respecto.

a) El establecimiento de estructuras de participación previsibles, transparentes y abiertas a nivel nacional

19. Los objetivos globales no pueden alcanzarse sin no las favorece un sentido local y nacional de obligación. El Programa 21 pone eso de relieve y coloca los esfuerzos locales y nacionales en el centro del proceso de las actividades complementarias. Los ejemplos de esfuerzos realizados a nivel nacional para incluir a los grupos principales en los debates nacionales sobre el desarrollo sostenible así como en el diseño y la ejecución de proyectos conexos son muestras de actividades positivas. De manera similar, los esfuerzos realizados por grupos principales, en particular las autoridades locales, para lograr la participación de comunidades y organizaciones locales en la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible deben ser acogidos con beneplácito. Sin embargo, muchos de ellos, aunque siguen siendo ejemplos aislados de lo que debe ser la mejor práctica, no son como deberían ser una estrategia compartida globalmente que ponga de relieve la organización de un consenso y el diálogo con todos los participantes interesados. Es esencial que se sigan realizando esfuerzos adicionales y sostenidos en ese sector.

20. Se pudieron distinguir varias medidas concretas. Un sector que podría merecer la atención es el de la constitución de alianzas entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales. Estas alianzas podrían estudiar la manera en que mecanismos de consulta base amplia, a nivel local y nacional, podrían promover los objetivos comunes de la sostenibilidad. Otro sector de interés central podría ser el de la realización de nuevos esfuerzos para concienciar mejor a la población general a nivel local y nacional sobre las instituciones existentes de desarrollo sostenible y sobre cuáles son las normas para una participación comunal del público en estas instituciones. En muchos casos, los grupos principales, en particular las organizaciones locales y a nivel básico no parecen saber aún de la existencia de mecanismos participativos nacionales o locales y de que pueden tomar parte en el proceso. Encontrar la manera de intercambiar opiniones para tomar decisiones, previa consulta de opiniones, debe ser una responsabilidad compartida más que un problema que ataña exclusivamente a los grupos principales o al gobierno. En general es necesario superar las ideas y prejuicios establecidos centrando la atención en los objetivos comunes.

b) La concesión de una participación más directa y efectiva a nivel internacional

21. La Comisión ha sentado varios precedentes positivos en materia de participación, como lo han hecho también otros foros, entre otros, al permitir a los participantes no gubernamentales asumir una parte más activa en las negociaciones, al incluir a los agentes no gubernamentales en grupos oficiosos y al tener presente las opiniones no gubernamentales al preparar propuestas, informes y otros documentos. Por ejemplo, en los últimos dos años, algunas de las actividades de presentación de informes a la Comisión entrañaron contactos más regulares y directos con las organizaciones no gubernamentales y otros grupos principales mediante listas oficiosas de correo electrónico (e-mail) u otros métodos. En la misma Comisión, las organizaciones no gubernamentales y

los grupos principales han gozado de un concepto participativo relativamente más abierto y transparente.

22. En forma similar, en los debates en el primer grupo intergubernamental especial sobre cuestiones forestales se permitió que las organizaciones no gubernamentales efectuaran aportes y formularan declaraciones durante las negociaciones. Algunos grupos de trabajo de la reunión sobre la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica estuvieron presididos por participantes de las organizaciones no gubernamentales. La Conferencia preparatoria de Hábitat II y la participación de las autoridades locales y otros agentes importantes han dado prueba del dinamismo que las alianzas pueden aportar al proceso de la Conferencia. El reglamento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en particular el artículo 61, concede un estatuto especial a los participantes que representen a las autoridades locales en las deliberaciones de la Conferencia, sus Comisiones Principales y, cuando proceda, de cualquier otro grupo de trabajo.

23. Algunas de estas medidas precedentes quizás necesiten ser oficializadas, en especial si se tiene presente que parecen haber mejorado la confianza, la colaboración y la cooperación entre los agentes no gubernamentales y gubernamentales a nivel internacional. Podría ser conveniente recoger más información sobre esas medidas y estudiar, teniendo en cuenta el examen de 1997, la manera en que esas experiencias podrían aprovecharse en el período posterior a 1997 en las tareas en pro del desarrollo sostenible.

c) Búsqueda de métodos para armonizar las reglas de la participación a nivel internacional

24. Los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros órganos intergubernamentales regionales e internacionales han adoptado medidas para mejorar la colaboración y la cooperación con los grupos principales dentro de las cuestiones de desarrollo sostenible que se encuentran dentro de sus atribuciones. Si bien estos esfuerzos han sido acogidos con agrado por los grupos principales, las diferencias entre las normas y las exigencias para la participación que han sido aprobadas por los diversas organizaciones continúan siendo confusas y requieren considerable tiempo para su estudio.

25. Las actividades de las organizaciones no gubernamentales y los grupos principales están orientadas frecuentemente hacia temas más que hacia procesos institucionales. Los últimos cuentan por lo común con arreglos de participación distintos para los agentes no gubernamentales. Aunque la diferencia pueda ser sensata por razones institucionales, es causa de una confusión innecesaria y de una pérdida de tiempo para los grupos principales cuando procuran hacer uso de estos arreglos porque crean un impedimento para compartir experiencias temáticas entre los grupos principales y las organizaciones internacionales.

26. En este contexto una posible medida podría ser el examen de los arreglos de participación, incluso de los diversos marcos, directrices y estrategias preparadas por los órganos internacionales, por un comité oficioso compuesto por representantes de órganos internacionales y grupos principales que trabajen en cuestiones del desarrollo sostenible. Un comité de este tipo podría presentar

los resultados de sus deliberaciones a la Comisión en su quinto período de sesiones.

d) Preservación de la base de participación no gubernamental en la propia Comisión y ampliación de la base de participación

27. Un total de 570 organizaciones no gubernamentales, de las 1.400 que participaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), se colocaron en la Lista después de la Conferencia y actualmente se encuentran inscritas en la lista de organizaciones reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social como resultado de una decisión de este Consejo (E/1993/215, párrafo 2 c)). Estas organizaciones han sido un valioso elemento del trabajo de la Comisión, incluso en varias actividades llevadas a cabo entre períodos de sesiones, y han sido responsables de que el desarrollo sostenible se mantuviera en un primer plano en los programas locales, nacionales e internacionales. Es importante preservar la base de participantes no gubernamentales activos en la Comisión. Una medida en ese sentido podría ser la realización de esfuerzos para confirmarlas con carácter de entidades consultivas ante el Consejo Económico y Social.

28. Existe también un creciente número de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de grupos principales que desean ser parte activa de las tareas de la Comisión y en los procesos conexos. Muchas de ellas, desde que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, han renovado sus prioridades y programas para mejorar su capacidad organizacional con miras a contribuir a los trabajos que se efectúan en todo el mundo en pro del desarrollo sostenible. El permitir su participación en los foros internacionales es un modo eficaz de mejorar la concienciación sobre el desarrollo sostenible y el Programa 21 en torno al mundo y de dar un impulso adicional al proceso de las actividades complementarias. Serán útiles y deben considerarse las medidas para facilitar el ingreso de nuevas organizaciones a los grupos principales activos en la Comisión y a otros foros internacionales conexos.

C. Apoyo al programa

29. Los aportes efectuados por los grupos principales indican que existe una gran cantidad de programación basada en los grupos principales para ejecutar actividades del Programa 21. Algunos ejemplos, incluso de varios programas de asistencia técnica en colaboración se han dado supra, así como en otros documentos de antecedentes de los grupos principales preparados para los períodos de sesiones anteriores de la Comisión. Estas actividades en marcha incrementarán y se multiplicarán si se las apoya y alienta en forma coherente. Algunas de las actividades que podrían facilitar este proceso se describen a continuación:

a) Apoyo a la constitución de redes

30. Las organizaciones de los grupos principales continúan realizando sus esfuerzos en favor de la constitución de redes con el fin de incrementar los intercambios entre los grupos principales sobre sectores temáticos de las actividades complementarias para el Programa 21. Estas redes no sólo crean un

internacional, terreno fértil para el logro de consensos a nivel nacional, regional e sino también mejoran la concienciación sobre el proceso de actividades complementarias de la CNUMAD entre los agentes no gubernamentales. Las tareas a favor de la constitución de redes necesitan un apoyo sostenido de los gobiernos y las organizaciones internacionales con el fin de que las redes puedan continuar con su valiosa contribución al logro de consensos y a la fijación de prioridades comunes. Las redes necesitan distinto tipo de apoyo, desde la previsión de equipo básico hasta el suministro de financiación y capacitación.

b) Apoyo y promoción de acontecimientos especiales de los grupos principales dentro de la Comisión

31. Las contribuciones del "Día de las autoridades locales", el "Día del lugar de trabajo" y de la reunión de la juventud entre período de sesiones han sido sumamente positivas desde el punto de vista de la creación de asociaciones con un interés específico en los procesos de preparación y también desde el de una mayor toma de conciencia general sobre las iniciativas iniciadas por agentes dentro de determinados sectores de los grupos principales. La experiencia positiva adquirida en esos acontecimientos se debió en parte a una alianza establecida sobre un pie de igualdad promovida con los asociados de los grupos principales y sus redes. Podría ser útil elaborar y difundir en otras tribunas estas experiencias y estas modalidades de trabajo iniciadas con los grupos principales. Entre otras cosas las experiencias podrían proporcionar una conveniente guía para organizar acontecimientos especiales dentro del contexto del examen de 1997.

c) Apoyo y aliento a la participación de todos los grupos principales en el examen de 1997

32. Los agentes de los grupos principales han dado pruebas de estar totalmente consagrados a los objetivos del Programa 21. Es necesario alentar y apoyar aún más este sentido de propiedad que han demostrado hasta el momento para que puedan contribuir al éxito de este examen quinquenal como contribuyeron al de la CNUMAD. La participación directa de los grupos principales en los preparativos para el examen de 1997 es aún más necesaria, ya que se trata de un examen de actividades de ejecución en las que los grupos principales han desempeñado un papel preponderante.

33. Algunos grupos principales ya han preparado planes preliminares para hacer una contribución especial al examen de 1997. Entre estos se encuentra un examen mundial de las iniciativas locales sobre el Programa 21 proyectadas por las autoridades locales y un informe amplio sobre las opiniones de los jóvenes sobre la ejecución del Programa 21 proyectada por varias organizaciones juveniles. Se tendría que invitar y alentar otras iniciativas similares de otros grupos principales. Entre los acontecimientos especiales de este tipo proyectados para el examen de 1997 sería deseable contar con programas que centraran su atención en el papel que desempeñan las poblaciones indígenas, los agricultores y las mujeres. Aunque algunas organizaciones y agentes de estos grupos hayan colaborado con las actividades de la Comisión en el proceso, podrá ser necesario señalar sus opiniones y experiencias coordinadas y colectivas a la atención de ésta y del proceso de 1997, incluso con ejemplos de las mejores prácticas o alianzas.