



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/20/Add.7
29 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

AVANCES LOGRADOS EN LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS
INSULARES EN DESARROLLO

Informe del Secretario General

Adición

Ordenación de las zonas costeras en los pequeños
Estados insulares en desarrollo

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
I. PANORAMA GENERAL	3 - 5	3
II. EVALUACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA	6 - 9	4
III. PRINCIPALES CUESTIONES DE POLÍTICAS	10	5
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS	11 - 21	6
A. Conclusiones	11	6
B. Recomendaciones de políticas	12 - 21	7
1. A nivel nacional	12 - 16	7
2. A nivel internacional	17 - 21	7

INTRODUCCIÓN

1. En su diversidad, los pequeños Estados insulares en desarrollo varían desde un conjunto de atolones dispersos hasta masas insulares relativamente grandes. Muchos Estados situados en atolones son pequeños, bajos, arenosos y áridos, densamente poblados y con pocos recursos y oportunidades de desarrollo. Para fines prácticos, estos pequeños Estados insulares en desarrollo pueden considerarse zonas costeras 1/. Por el contrario, los pequeños Estados insulares en desarrollo más grandes, más altos y de formación volcánica cuentan con masas insulares más extensas y por lo general menores densidades de población. Estos Estados, que cuentan con agricultura y con sistemas de aguas interiores análogos a los que se encuentran en Estados continentales, están en capacidad de sostener la agricultura tropical y una variedad más amplia de actividades económicas.

2. Las condiciones y circunstancias especiales que diferencian a los pequeños Estados insulares en desarrollo de otros países en desarrollo se reconocen explícitamente en: a) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982; b) la Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo de la Pesca, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1994; c) la Consulta Técnica sobre la Pesca en la Alta Mar de la FAO, 1992; d) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992; e) el capítulo 17 del Programa 21; f) el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, 1994; y g) el proyecto de acuerdo del Presidente para la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 en relación con la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, 1994.

I. PANORAMA GENERAL

3. En todos los pequeños Estados insulares en desarrollo, las zonas costeras tienen una gran importancia social y económica para los asentamientos humanos, la agricultura de subsistencia, la pesca y el turismo. Sin embargo, las demandas de recursos costeros ponen en peligro el suministro a largo plazo de estos recursos. La conservación y gestión sostenibles de recursos de las zonas costeras se conoce como ordenación de las zonas costeras. Esto ofrece los medios de equilibrar las demandas competitivas de diferentes usuarios de los mismos recursos y ordenar esos recursos en forma sostenible. La ordenación de zonas costeras tiene importancia particular en los pequeños Estados insulares en desarrollo, para los cuales los mares y las zonas costeras presentan oportunidades de desarrollo, un reto formidable y una amenaza ante la perspectiva de que surjan otros problemas ambientales como el calentamiento de la atmósfera y la elevación prevista del nivel del mar.

4. En los últimos años, las deficiencias de la planificación sectorial convencional para alcanzar soluciones sostenibles a las demandas conflictivas de recursos costeros se ha hecho aparente. Como respuesta a ese problema comenzaron a elaborarse criterios sectoriales integrados para la ordenación de zonas costeras, principalmente en países desarrollados, pero también en algunos países en desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio

Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) prestó apoyo a este proceso al destacar la importancia de que los pequeños Estados insulares en desarrollo formularan políticas nacionales y capacidad de gestión para el uso multisectorial de las zonas costeras.

5. Además, al entrar en vigor la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y destacarse la importancia que las zonas costeras y marinas tienen para satisfacer necesidades humanas esenciales (de alimentos, empleos, recursos), muchos países asumen un papel nuevo y más amplio en la ordenación de los recursos costeros y marinos bajo la jurisdicción nacional y en cuanto a acuerdos para la cooperación regional e internacional en la esfera de la ordenación de las zonas costeras.

II. EVALUACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA

6. La índole de los problemas que encaran los pequeños Estados insulares en desarrollo con respecto a la conservación y ordenación eficaces de sus recursos costeros y marinos, incluida la pesca y el turismo, no difiere esencialmente de los de otros Estados. Sin embargo, los pequeños Estados insulares en desarrollo se encuentran en desventaja en el sentido de que no tienen a su disposición la misma variedad de soluciones para estos problemas que los que tienen a su disposición los Estados más grandes. En su carácter de ecosistemas autosuficientes, los problemas relacionados con la ordenación de recursos costeros y marinos y la conservación en los pequeños Estados insulares en desarrollo suelen manifestarse en forma más evidente, más rápida y con mayores efectos que en los Estados continentales más grandes.

7. Si bien existen diferencias aparentes entre las agrupaciones regionales de pequeños Estados insulares en desarrollo y, en efecto, aun dentro de las agrupaciones regionales, resulta posible no obstante hacer una generalización acerca de una serie de características comunes entre esos Estados. Esas características comprenden, entre otras:

- a) Relación desproporcionadamente alta entre las zonas económicas exclusivas de las islas y su superficie;
- b) Muy altos niveles de dependencia del pescado para la alimentación;
- c) Poblaciones de alta densidad con altas tasas de crecimiento, en muchos casos, de entre 2,5 y 3,5% anual (aunque señaladamente inferior en la región del Caribe) en relación con la capacidad de sustento de las islas;
- d) Altas tasas de urbanización (hasta 20% anual en algunos casos), con políticas inadecuadas o totalmente ausentes de ordenación costera;
- e) Intensidad de asentamientos humanos, cuyas actividades internas y productivas ejercen una tremenda presión sobre la frágil ecología costera en que se basa su desarrollo;
- f) Alta dependencia de asistencia extranjera para el desarrollo;

g) Altos niveles de desempleo urbano (20% y más de la población adulta) y el subempleo rural;

h) Economías pequeñas, abiertas, dependientes y poco diversificadas que son sumamente vulnerables;

i) En algunos casos, tasas considerables de emigración de la población, que redundan en una pérdida crítica de conocimientos para la economía.

8. Todos estos problemas tienen influencias evidentes y directas en los medios costero y marino, las sociedades y las actividades en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

9. Los criterios sectoriales sobre el desarrollo no han logrado tratar en forma eficaz los problemas anteriores y la situación se hace cada vez más compleja al aumentar la demanda de recursos naturales de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los consiguientes conflictos en la asignación y utilización de recursos. Esta situación amenazadora ha producido un interés creciente, por parte de las autoridades de los pequeños Estados insulares en desarrollo, en la formulación de planes más adecuados de ordenación de sus zonas y recursos costeros.

III. PRINCIPALES CUESTIONES DE POLÍTICAS

10. En el capítulo 17 del Programa 21 se han determinado dos esferas críticas para la aplicación de programas en relación con la ordenación de zonas costeras y asentamientos humanos, a saber, ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas, y el desarrollo sostenible de las islas pequeñas. Las cuestiones prioritarias que se han de examinar en la formulación de políticas y estrategias para el desarrollo sostenible de asentamientos humanos en zonas costeras e islas pequeñas comprenden, entre otras:

a) La integración de cuestiones de planificación de asentamientos humanos y de ordenación en la gestión general sostenible del desarrollo social y económico en zonas costeras;

b) La formulación y aplicación de políticas sostenibles sobre la utilización de las tierras;

c) La elaboración y aplicación de sistemas de información (datos, indicadores, etc.) para dar apoyo a las evaluaciones (como las evaluaciones de los efectos sobre el medio ambiente) y la adopción de decisiones sobre la planificación y gestión de asentamientos;

d) El mejoramiento de refugios e infraestructura en asentamientos humanos costeros;

e) La formulación y aplicación de acuerdos legislativos e institucionales adecuados para la gestión de asentamientos humanos en zonas costeras;

f) La incorporación de criterios sobre la mitigación de desastres naturales y ambientales en la planificación y ordenación de los asentamientos humanos costeros;

g) La formulación y aplicación de medidas reglamentarias adecuadas y de mecanismos institucionales para la reducción, prevención, control y vigilancia de la contaminación en las zonas costeras, incluido el manejo seguro y eficiente de desechos tóxicos y peligrosos, desechos sólidos y líquidos y la gestión apropiada de lugares de eliminación de desechos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

A. Conclusiones

11. Sobre la base de las consideraciones anteriores y la revisión de las actividades en curso y previstas, así como los esfuerzos que se realizan a nivel nacional e internacional en la ordenación de zonas costeras, especialmente en los pequeños Estados insulares, se podría llegar a las siguientes conclusiones generales y podrían formularse algunas recomendaciones de política pertinentes:

a) La comprensión y el reconocimiento del valor de la ordenación integrada de zonas costeras por parte de los encargados de formular políticas en los pequeños Estados insulares en desarrollo es una cuestión crítica y debe promoverse y propiciarse en forma eficaz;

b) El concepto de la ordenación de zonas costeras tiene que desarrollarse en el contexto del desarrollo sostenible. Sin embargo, la elaboración del concepto y la difusión de información sobre su aplicación exigirá una atención prioritaria. Es posible que sea necesario formular un criterio doble, aumentando aún más la conciencia entre los encargados de formular políticas acerca de los beneficios de la ordenación integrada de zonas costeras para los pequeños Estados insulares en desarrollo a la vez que se fomenta la capacidad para aplicar la ordenación integrada de zonas costeras en la práctica (el fortalecimiento de mecanismos nacionales de educación y capacitación se considera cuestión de prioridad en la aplicación de soluciones eficaces);

c) La mayoría de los esfuerzos de la ordenación integrada en las zonas costeras, si bien son innovadores desde un punto de vista técnico, y en varios casos tienen éxito a nivel local (asociados generalmente con pequeñas zonas geográficas y una limitada variedad de actividades) han evolucionado aisladamente de la corriente principal del proceso nacional de desarrollo y no se han integrado en forma eficaz en la planificación nacional del desarrollo. Además, dichos esfuerzos no han atraído una promesa considerable de fondos, limitaciones que han hecho que esas empresas no sean tan eficaces como podrían ser a mediano o largo plazo;

d) La formulación y aplicación de estrategias eficaces de ordenación de las zonas costeras en los pequeños Estados insulares en desarrollo para fortalecer los mecanismos nacionales de educación y capacitación deben considerarse cuestiones de prioridad a fin de facilitar la corriente de información sobre cuestiones de desarrollo sostenible, mejorar los conocimientos públicos y alentar la participación en la aplicación de soluciones eficaces. En

/...

consecuencia, es preciso que las organizaciones tanto nacionales como internacionales conciertan esfuerzos.

B. Recomendaciones de políticas

1. A nivel nacional

12. Todos los pequeños Estados insulares en desarrollo deben realizar una ordenación integrada de las zonas costeras. Este es un requisito previo esencial para el desarrollo sostenible, ya que se sabe por experiencia que las políticas basadas en criterios sectoriales no tienen en cuenta los efectos generales del desarrollo costero en los recursos.

13. Al elaborar estrategias y planes nacionales de ordenación de zonas costeras, el gobierno de cada pequeño Estado insular en desarrollo debe nombrar un organismo rector, autoridad o ministerio que se encargue de integrar la ordenación de zonas costeras y marinas y asegurar que se adopten todas las medidas con participación de todas las partes interesadas, incluidos el sector privado y la población indígena. También deben establecerse mecanismos de coordinación institucional.

14. La coordinación entre sectores será más fácil si los ministerios y los usuarios de recursos naturales reconocen sus papeles respectivos en la ordenación integrada de las zonas costeras, sus procesos y los efectos de sus actividades sobre los usuarios de recursos en el mismo sector y en otros sectores. Deben tener también la capacidad de vigilar y evaluar los efectos de las actividades de otros sectores.

15. Si bien tienen extensiones limitadas, las ecologías de los pequeños Estados insulares son complejas y variadas. En consecuencia, es preciso efectuar un análisis detallado de las condiciones ecológicas a fin de ofrecer una forma adecuada de integración y definir una mejor utilización múltiple de los recursos naturales a nivel nacional en cada pequeño Estado insular en desarrollo.

16. En los últimos años, se entiende cada vez con más frecuencia que la búsqueda de soluciones para las demandas conflictivas de las zonas costeras deben comprender a los diversos usuarios y las administraciones interesadas. Con respecto a la tenencia de la tierra, históricamente las islas pequeñas se caracterizaban por la jerarquía de derechos de propiedad de la tierra de las cuales se derivaba la condición social. Las reglamentaciones ambientales que limitan el uso de la tierra y controlan el acceso a los recursos naturales se han visto impugnadas por propietarios que interpretan todo intento por limitar sus derechos a la tierra como un reto a su condición social. También es necesaria la participación y el apoyo de los dirigentes tradicionales para instaurar políticas y prácticas de desarrollo sostenible.

2. A nivel internacional

17. Se debe establecer un esfuerzo concertado de los organismos de las Naciones Unidas, en estrecha asociación con otras organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a fin de ayudar a los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo a formular sus planes nacionales de ordenación de las zonas costeras.

/...

18. Dentro del contexto de la ordenación integrada de las zonas costeras para los pequeños Estados insulares en desarrollo, las actividades, planificadas o en curso, de organizaciones internacionales deben aplicarse en forma coordinada y eficaz en función de los costos. Estas actividades deben incluir, pero no exclusivamente, las siguientes esferas prioritarias:

a) Protección y ordenación de zonas marinas y costeras mediante la ordenación integrada de las zonas costeras, incluso un número de proyectos experimentales o de demostración en la ordenación insular integrada en que se incorporen las cuestiones de recursos marinos y costeros en el proceso de planificación del desarrollo de algunos pequeños Estados insulares en desarrollo;

b) Fortalecer la capacidad de gestión de la información mediante el desarrollo ulterior de la Red de Información de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDSNET) y posiblemente el establecimiento de módulos regionales de la Base Mundial de Información sobre Recursos para los pequeños Estados insulares en desarrollo, la prestación de servicios de asesoramiento técnico y evaluaciones ambientales;

c) El fomento de la capacidad de instituciones nacionales en materia de verificación de datos e información, elaboración y utilización de sistemas de bases de datos y levantamiento de mapas sobre recursos costeros.

19. A fin de ayudar a los ministerios nacionales en sus tareas de formular y aplicar planes de ordenación integrada de las zonas costeras, se deben elaborar otras directrices para subsectores concretos como los de turismo, pesca, agricultura y silvicultura, que constituyen los principales usuarios de recursos en las zonas costeras de los pequeños Estados insulares en desarrollo. En este respecto, deben aprovecharse las experiencias obtenidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la elaboración de sus directrices sobre la ordenación integrada de zonas costeras y marinas para la Cuenca del Mediterráneo y de la FAO sobre la integración de la agricultura, la silvicultura y la pesca en la ordenación integrada de zonas costeras. Esas directrices pueden ser de asistencia a los planificadores y usuarios de estos subsectores.

20. Las tareas anteriores requieren esfuerzos coordinados de organizaciones nacionales e internacionales y se necesita una mayor cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas para utilizar mejor la capacidad existente.

21. Se necesita cooperación y coordinación intersectorial para encarar las necesidades actuales de recursos humanos de los pequeños Estados insulares en desarrollo. La magnitud de esa tarea, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, exige el fortalecimiento ulterior y el establecimiento oficial de redes eficaces de comunicación entre ellas y otras organizaciones que actúan en la esfera del desarrollo de los recursos humanos. La cooperación entre países en desarrollo y entre países desarrollados y países en desarrollo es indispensable para compartir experiencias, información, materiales y personal.

Nota

1/ En el informe del Secretario General sobre la protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos (E/CN.17/1996/3) se emplea la tecnología "zona costera" del Programa 21. En el presente informe se utiliza la misma terminología por motivos de coherencia y para evitar confusiones. La terminología que se utiliza en el Programa de Acción de Barbados es también "zona costera".

/...