

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1236
15 de diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA COLABORACION ENTRE EL PLAN DE ACCION PNUMA/CPPS PARA LA
PROTECCION DEL MEDIO MARINO Y AREAS COSTERAS DEL PACIFICO
SUDESTE Y LA CEPAL: UNA EVALUACION FRENTE A LOS DESAFIOS
DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO
AMBIENTE Y EL DESARROLLO */

*/ El presente documento fue preparado por la División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL para la Reunión de Coordinación de los Países Latinoamericanos Ribereños del Pacífico Oriental en relación con la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, 11 y 12 de mayo de 1992.

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

92-12-1840

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. INTRODUCCION	3
II. EL CAPITULO DEL PROYECTO DE PROGRAMA 21 REFERIDO A OCEANOS, MARES Y ZONAS COSTERAS	5
1. Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y de las zonas económicas exclusivas	5
2. Protección del medio marino	7
3. Utilización sostenible y conservación de los recursos vivos en alta mar	7
4. Utilización sostenible de los recursos marinos vivos sometidos a la jurisdicción nacional	9
5. Solución de las principales incertidumbres que se plantean en la ordenación del medio marino y los cambios climáticos	11
6. Fortalecimiento de la cooperación internacional, incluidas la cooperación y la coordinación regionales	12
III. LOS ENFOQUES REGIONALES DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR FRENTE AL DESAFIO DELL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS AREAS COSTERAS Y MARINAS	12
IV. CONCLUSIONES	18
Notas	19

RESUMEN

El documento describe en primer término las áreas de trabajo conjuntas, desarrolladas desde 1983 entre la CEPAL y la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) en su calidad de Unidad de Coordinación Regional del Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sudeste.

Posteriormente, analiza dichas áreas a la luz del proceso negociador preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, identificando sectores susceptibles de mayor reforzamiento en la colaboración futura, teniendo presente los compromisos que asumirán los países al aprobar el denominado Programa XXI.

Se consigna también cómo los considerables desarrollos a nivel del Plan de Acción han facilitado justamente la adquisición de la necesaria capacidad técnica en los gobiernos miembros para hacer frente a esos compromisos.

Asimismo, se detallan las posibilidades ofrecidas por los enfoques regionales de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la búsqueda de escenarios eficientes para las diferentes actividades de cooperación entre ambos organismos.

Cabe señalar que el documento fue preparado con anterioridad a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y por lo tanto su análisis se basa en los documentos correspondientes al cuarto período de sesiones del Comité Preparatorio, los que, sin embargo, no sufrieron variaciones de sustancia para su aprobación por la Conferencia misma.

I. INTRODUCCION

En ocasión de la Cuarta Reunión Intergubernamental del Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sueste, celebrada en Paipa, Colombia entre el 19 y el 22 de septiembre de 1989, la CEPAL efectuó una evaluación de la colaboración mantenida desde 1983 con el referido Plan.1/

Luego de analizar las actividades conjuntas desarrolladas en áreas como las evaluaciones de impacto ambiental en el medio marino, la contaminación radioactiva, el ordenamiento costero, el fomento de la integración a través de la cuenca del Pacífico y las consecuencias ambientales de la minería marina, se concluía "Puede afirmarse que los años de trabajo conjunto han permitido a la CEPAL participar de un ejemplo valioso de maximización de capacidades nacionales en beneficio de las preocupaciones regionales. El trabajo informal entre los expertos de los países hizo posible avanzar en los diferentes temas más allá de los límites que la necesidad de acuerdos políticos impone muchas veces a las instancias de mayor nivel orgánico, lo que significó un impulso singular a las metas de esta primera fase del Plan. Debe tributarse un reconocimiento especial a la asesoría del Plan de Acción, que ha producido orientaciones valiosísimas e importantes aportes sustantivos catalizando esfuerzos multidisciplinarios y asegurando su referencia permanente a un enfoque sistémico inserto en los objetivos más generales de aquél. En la experiencia de trabajo regional el ejemplo de las actividades del Plan de Acción del Pacífico Sudeste es una muestra de vitalidad esperanzadora de lo que un grupo de países puede lograr a través de compromisos profundos por la cooperación y el concurso de expertos nacionales trabajando en interacción y superando las fronteras".

Poco tiempo después de finalizado ese documento la convocatoria por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 2/ revitalizaría aún más los vínculos de colaboración entre el Plan de Acción y la CEPAL, y es en torno a esas líneas que girará esta presentación, es decir, cómo se inscriben los esfuerzos conjuntos de ambos organismos en el proceso preparatorio de la Conferencia y cuál es el esquema posible de cooperación una vez que concluya la conferencia mundial.

Dicho proceso consolidó la colaboración entre ambas instituciones en torno a la búsqueda de un desarrollo sustentable y equitativo de las áreas costeras y marinas de la región, que tuviera a los habitantes de América Latina y el Caribe como centro de las preocupaciones de la cooperación regional. En lo que atañe a la región del Pacífico Sudeste particularmente, ya la Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la CPPS, efectuada en Quito en diciembre de 1987 había priorizado en torno a las áreas referidas a los proyectos de desarrollo económico y social, pesquerías artesanales y erradicación de la pobreza absoluta.

En diciembre de 1990 se convocó una reunión de expertos de alto nivel designados por los gobiernos para preparar una posición regional sobre desarrollo sustentable y medio ambiente marino y costero del Pacífico Sudeste para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la que además se buscaba producir una contribución para la reunión regional preparatoria convocada por la CEPAL para marzo de 1992.

Debe destacarse que los resultados de esta reunión 3/ constituyeron un aporte invalorable a la que podría denominarse "agenda marina" de la reunión regional preparatoria convocada por la CEPAL, y en ese sentido contribuyeron a definir los contenidos de la Plataforma de Tlatelolco sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada por los ministros de los países de América Latina y el Caribe al término de aquélla.4/

Posteriormente, en julio de 1991 en un fructífero esfuerzo de cooperación entre la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con la acción catalizadora del Plan de Acción del Pacífico Sudeste y el Plan Ambiental del Caribe, se celebró la reunión de expertos sobre aspectos de política oceánica de la Plataforma de Tlatelolco destinada a analizar y completar los contenidos de ésta referidos a océanos, mares y zonas costeras, como una contribución regional al tercer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.5/

Corresponde ahora, luego de concluida la última etapa negociadora previa a la Conferencia el 4 de abril pasado, analizar los avances en las negociaciones sobre océanos y otras vinculadas, a fin de evaluar adecuadamente como se insertan los marcos de cooperación en curso en estos nuevos esquemas, de qué manera esa cooperación puede subsanar vacíos en los acuerdos por aprobarse y asimismo beneficiarse de las posibilidades ofrecidas por dichos nuevos instrumentos.

II. EL CAPITULO DEL PROYECTO DE PROGRAMA 21 REFERIDO A OCEANOS, MARES Y ZONAS COSTERAS

El análisis se centrará en el tema océanos propiamente tal y hará referencia a aspectos adicionales de las negociaciones en torno a la diversidad biológica y el cambio climático.

La negociación que sobre el tema tuvo lugar en la cuarta sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia produjo un texto semifinal preparado por el Presidente del Grupo de Trabajo II sobre la base de los trabajos efectuados en el período.^{6/}

El texto conserva un cierto número de párrafos que todavía deberán ser objeto de negociación en Río de Janeiro los días previos al inicio de la conferencia fundamentalmente en lo referido al financiamiento de las actividades previstas y al manejo de los recursos vivos.

1. Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y de las zonas económicas exclusivas

El texto contiene el compromiso de los estados de proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio ambiente marino sometidos a su jurisdicción nacional.

En este contexto, el Plan de Ordenamiento Ambiental del Pacífico Sudeste cobra una especial relevancia como un instrumento eficiente de manejo para los gobiernos miembros del Plan de Acción.

Uno de los objetivos insertos en esta área es el de "promover el desarrollo y la aplicación de métodos, tales como la contabilidad de los recursos y la contabilidad ambiental en el plano nacional, que reflejen los cambios de valor resultantes de la utilización de las zonas costeras y marinas, incluyendo la contaminación, la erosión marina, la pérdida de recursos y la destrucción de los hábitat". Se buscará asimismo dar acceso a las personas, los grupos y las organizaciones interesadas acceso a la información necesaria y los canales apropiados para participar en la planificación y la adopción de decisiones.

En este sentido la colaboración con la CEPAL se visualizaría a través de acciones que permitieran la optimización de las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como de otros instrumentos internacionales y regionales conducentes al desarrollo sustentable y equitativo de las áreas costeras y marinas, así como la estructuración de canales eficientes de participación de los diversos actores sociales involucrados en dichos ecosistemas.

Resulta importante tener presente a ese respecto, el interesante trabajo realizado a nivel del Plan de Acción en torno a los efectos ambientales de las poblaciones humanas marginales del Pacífico Sudeste en los ecosistemas costeros y marinos regionales 7/ que constituye una respuesta sólida a actividades propuestas en el texto para el Programa 21 referidas al mejoramiento de los asentamientos humanos costeros, especialmente en lo que se refiere a la vivienda, al agua potable y al tratamiento y eliminación de aguas residuales entre otros.

Existe otro aspecto contenido en esta esfera del programa y es el referido a la obligación de los estados ribereños, de adaptar medidas para mantener la diversidad biológica y la productividad de las especies marinas y sus hábitats en las zonas sometidas a su jurisdicción, entre otras cosas efectuando estudios de la diversidad biológica marina, inventarios de las especies en peligro y de los hábitats costeros y marinos críticos, establecimiento y ordenación de zonas protegidas así como apoyo de las investigaciones científicas y difusión de sus resultados.

A este respecto otra área de cooperación a la que la CEPAL asigna clara importancia es la referida al Protocolo para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, la Red Regional de Areas Costeras y Marinas Protegidas del Pacífico Sudeste y la aplicación de las guías directrices y principios para el establecimiento de áreas costeras y marinas protegidas en el Pacífico Sudeste.

El texto señala también que los estados deben promover la organización de la educación y la capacitación en materia de gestión integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas para una variedad de actores sociales incluyendo los administradores y usuarios situados en las comunidades, dirigentes, pueblos autóctonos, pescadores, mujeres y jóvenes entre otros.

Dentro de las guías referidas 8/ se consigna que en las costas del Pacífico Sudeste existen en varios sectores asentamientos humanos indígenas que viven a expensas de sus recursos sin alterar el ecosistema ni el paisaje y encarnando una cultura que representa parte del patrimonio cultural de los países, la que en consecuencia es necesario preservar y mantener mediante planes de manejo que contemplen esas circunstancias.

Parecería que el respeto a dichos asentamientos debe ser uno de los componentes fundamentales de la capacitación que los gobiernos promuevan.

2. Protección del medio marino

Esta esfera del programa destaca desde el inicio la incidencia de las fuentes terrestres de contaminación marina que representan el 70% de ésta, agregándose que la mayor amenaza para el medio marino en orden variable de importancia y en situaciones nacionales o regionales diferentes son las siguientes: las aguas residuales, los nutrientes, los compuestos orgánicos sintéticos, los sedimentos, la basura y los materiales plásticos, los metales, los radionúclidos, el petróleo y los hidrocarburos aromáticos policíclicos.

El documento destaca la circunstancia de que muchas de las sustancias contaminantes provenientes de fuentes terrestres se caracterizan al mismo tiempo por la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación en la cadena trófica y se refiere a la inexistencia de planes mundiales para hacer frente a este tipo de contaminación.

En este contexto, la circunstancia de que los países miembros del Plan de Acción del Pacífico Sudeste hayan adoptado un Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres, que entró en vigor en 1986, coloca a la región en una situación de clara solidez en este tema.

Existe aquí otro elemento que se vincula a las actividades del Plan de Acción en lo relativo a los efectos de las comunidades marginales en los ecosistemas marinos, ya que uno de los objetivos de esta esfera del programa, para impedir la degradación del medio marino es el de mejorar el nivel de vida de las poblaciones costeras.

3. Utilización sostenible y conservación de los recursos vivos en alta mar

Este es un aspecto largamente debatido y que constituye una preocupación de muchos estados ribereños en torno a la incidencia de la pesca en alta mar sobre aquéllas poblaciones que migran entre ésta y sus zonas económicas exclusivas y las que también forman parte de las pesquerías nacionales.

Durante la negociación en la pasada sesión del Comité Preparatorio este tema es el que acaparó gran parte de los debates del Grupo de Trabajo ya que es el de mayor importancia política y económica.

Este aspecto tiene particular relevancia para la región de América Latina y el Caribe en cuanto a que en sus zonas de jurisdicción nacional existen especies y poblaciones de especies que migran entre dicha zona y la alta mar y cuya captura en alta mar provoca serios perjuicios a las economías de los estados

costeros. Este problema se presenta en el Pacífico, el Atlántico y el Caribe con diferentes matices.

En la Posición Regional sobre Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente Costero y Marino del Pacífico Sudeste para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992,^{9/} bajo el título "Protección, uso racional y desarrollo de los recursos marinos en general, y en particular el impacto de la pesca a gran escala, las nuevas tecnologías de pesca y las tecnologías incompatibles con el manejo sostenidos de los recursos vivos", se resolvió instar a la comunidad internacional para la realización mancomunada de estudios de carácter científico, tecnológico y económico con vista a la adopción de medidas apropiadas y al establecimiento de mecanismos inmediatos para la conservación y óptima utilización de los recursos vivos que se encuentran más allá de la zona marítima de las 200 millas, cuando estos mismos se encuentren constituidos por las mismas poblaciones existentes en esa zona marítima o por poblaciones de peces asociados a éstos. Igualmente se exhortó a la comunidad internacional a adherir a los principios de conservación y administración de los recursos vivos en la alta mar contenidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La prevalencia de los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en materia de regulación de la pesca en alta mar fue uno de los pilares negociadores del Grupo Latinoamericano en la cuarta sesión del Comité Preparatorio, y esa consistencia permitió mantener el equilibrio que presenta el proyecto de esfera de programa en su formulación actual.

No obstante, el texto aún conserva algunos contenidos sobre los que no existe acuerdo y que serán objeto de negociación final los días previos al inicio de la Conferencia.

Parecería que allí es donde se hace especialmente necesaria una reflexión de los países de la región, a fin de afrontar adecuadamente los escenarios que se den después de la Conferencia.

Ha existido una reticencia de parte de Estados Unidos y de la Comunidad Europea de aceptar compromisos expresos tendientes a: evitar que la pesca en alta mar tenga efectos negativos sobre los recursos marinos vivos que se encuentren bajo la jurisdicción nacional de los estados ribereños; llegar a acuerdos sobre las medidas necesarias aplicables en alta mar para garantizar el aprovechamiento sostenible de las poblaciones compartidas y que sean compatibles con las medidas aplicadas por los estados ribereños dentro de su jurisdicción así como la responsabilidad y los intereses especiales de los ribereños respecto de la parte de la población que se encuentra fuera de la zona económica exclusiva.

Igualmente, existe reticencia de parte de algunos países en acordar medidas con respecto a las poblaciones altamente

migratorias con los estados ribereños en cuyas zonas económicas exclusivas se encuentren esas poblaciones, y que reconocieran plenamente los derechos soberanos de los estados ribereños en sus zonas económicas exclusivas y tener en cuenta los intereses especiales de los estados ribereños en esas poblaciones fuera de sus zonas económicas exclusivas.

Justamente la solución de compromiso a la que se llegaría, fruto de un grupo negociador especial es la de acordar la convocatoria, lo más pronto posible, de una conferencia intergubernamental, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, tomando en cuenta las actividades pertinentes a nivel subregional, regional y global, a fin de promover la efectiva aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre las poblaciones compartidas y las especies altamente migratorias. La Conferencia debería identificar y evaluar los problemas existentes relativos a la conservación y administración de dichos stocks, considerar medios de mejorar la cooperación entre los estados y formular las recomendaciones apropiadas.

La inminencia de una conferencia de ese tipo hace más imperiosa aún la concertación entre los países latinoamericanos.

4.Utilización sostenible de los recursos marinos vivos sometidos a la jurisdicción nacional

Se destaca la circunstancia de que los recursos marinos vivos constituyen una fuente importante de proteínas en distintos países y que frecuentemente los mismos son significativos para las comunidades locales y las poblaciones autóctonas.

Luego se señalan los problemas cada vez más graves que afronta la utilización sostenible de los recursos, como los referidos a la sobrepesca local, las incursiones no autorizadas de flotas extranjeras, la degradación de los ecosistemas, la sobrecapitalización y el tamaño excesivo de las flotas, la valorización insuficiente de las capturas, la falta de selectividad de las artes, la poca confiabilidad de las bases de datos, la angustiosa competencia entre la pesca artesanal e industrial así como los conflictos entre la pesca y otros usos del ecosistema.

Se mencionan también graves circunstancias que trascienden el ámbito de la pesca propiamente tal, como las presiones humanas y de otra índole que afectan a los arrecifes de coral, manglares, estuarios y otros hábitats marinos y costeros que se encuentran entre los ecosistemas más diversificados, integrados y productivos de la tierra y que desempeñan funciones ecológicas esenciales, representan protección para las costas y proveen recursos básicos

para la alimentación, la energía, el turismo y el desarrollo económico y social en general.

Se exhorta a los estados ribereños a que apoyen la sustentabilidad de la pesca artesanal en pequeña escala, entre otros, integrándola en la planificación marina y costera y teniendo presente en la adopción de decisiones los intereses de los pescadores, los trabajadores de explotaciones pesqueras en pequeña escala, las mujeres, las comunidades locales y las poblaciones indígenas, creando canales apropiados de participación.

Se exhorta a los estados a identificar los ecosistemas marinos ricos en biodiversidad y productividad, regulando su utilización, entre otros, mediante la asignación de zonas protegidas. Se aconseja otorgar prioridad a ecosistemas de arrecifes de coral; estuarios; marismas templadas y tropicales, incluso manglares, lechos de zosteras y algas marinas, así como otras zonas de reproducción y cría.

Se insta también a la realización y puesta al día de perfiles de hábitat críticos de recursos marinos vivos y de biodiversidad marinas de las zonas sometidas a jurisdicción nacional, considerando los cambios ambientales debidos a causas naturales y actividades del hombre.

En este capítulo también quedaron algunos problemas pendientes al finalizar el Cuarto Período de Sesiones en torno precisamente a las acciones de los estados ribereños con respecto a la conservación y la ordenación de poblaciones compartidas y especies migratorias y al acceso a los excedentes, que para algunos estados debe ser de acuerdo a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar mientras que otro grupo estuvo por omitir esa referencia.

Asimismo, existió reticencia por parte de varios países, por diferentes motivos, para aceptar mecanismos de cooperación y coordinación internacionales y regionales destinados a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para la pesca en pequeña escala y de altura, así como la acuicultura y la maricultura costeras; promover la contribución de los recursos pesqueros a la eliminación de la malnutrición y el logro de la autosuficiencia alimentaria en los países en desarrollo, y para formular criterios para la utilización de artes y prácticas de pesca que reduzcan al mínimo los desechos y la captura incidental.

Una de las vías de solución negociadas al concluir el Comité Preparatorio, fue la de introducir una disposición que señalara que los estados al aplicar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar deberían enfocar los aspectos referidos a las poblaciones compartidas, las especies altamente migratorias, y el acceso a los excedentes de las capturas permisibles. Esto último teniendo debidamente en cuenta la

necesidad de que los estados ribereños, especialmente los en desarrollo, y los estados cuyas economías dependen abrumadoramente de la explotación de los recursos marinos vivos de su zona económica exclusiva, deben obtener plenos beneficios económicos del uso sostenible de los recursos marinos vivos de las zonas sometidas a su jurisdicción.

En toda esta esfera de programa existen variadas áreas en las que es factible incentivar la cooperación entre el Plan de Acción y la CEPAL fundamentalmente en lo relativo a la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones y la protección de la biodiversidad.

5. Solución de las principales incertidumbres que se plantean en la ordenación del medio marino y los cambios climáticos

Se señala que el aprovechamiento y el desarrollo racionales de las zonas costeras, los mares y océanos y sus recursos requieren poder determinar el estado actual de esos sistemas y predecir sus condiciones futuras.

En ese sentido la labor desarrollada por el Grupo de Trabajo Regional sobre los Efectos de los Cambios Climáticos en los Ecosistemas Costeros y Marinos del Pacífico Sudeste coloca a la subregión en una posición privilegiada para abordar estos problemas y a los gobiernos respectivos en situación de dar respuesta a diversos compromisos que adquirirían al firmar el Programa 21.

En dicho proyecto de texto se expresa que los estados deberían fortalecer la coordinación interinstitucional en el plano subregional, entre otros, y examinar mecanismos para desarrollar e integrar redes de observación sistemática, lo que implicaría entre otras cosas examinar las bases de datos regionales y mundiales; diseñar mecanismos para elaborar técnicas comparables y compatibles, validar metodologías y mediciones, organizar análisis científicos periódicos, definir medidas correctivas, establecer modelos de presentación y almacenamiento; observar sistemáticamente los hábitats costeros y los cambios del nivel del mar; inventariar las fuentes de contaminación del mar y analizar las estadísticas de pesca; organizar evaluaciones periódicas del estado y las tendencias de los océanos, de todos los mares y de las zonas costeras.

En esta área del posible impacto de las fluctuaciones climáticas, la evaluación socioeconómica de los impactos aparece como un área donde puede desarrollarse una productiva colaboración.

6. Fortalecimiento de la cooperación internacional, incluidas la cooperación y la coordinación regionales

En el plano regional el documento establece que los estados deberían entre otras cosas: fortalecer, y ampliar cuando fuera necesario, la cooperación regional intergubernamental, los programas de mares regionales del PNUMA, las organizaciones regionales y subregionales de pesca y las comisiones regionales; establecer la coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales competentes en los planos regional y subregional; organizar consultas periódicas dentro de la región y facilitar a los centros y redes regionales y subregionales, así como los centros regionales de tecnología marina, el acceso a los conocimientos y la tecnología y su utilización por conducto de los órganos nacionales competentes.

En estos esquemas revitalizados de cooperación para fortalecer la sustentabilidad y equidad de los ecosistemas costeros y marinos, en los que las comisiones regionales deben asumir su papel catalizador natural y su capacidad de convocatoria con el resto del sistema de las Naciones Unidas, la interacción con entidades como el Plan de Acción permitirá orientar las acciones hacia las necesidades reales de los países de la región.

Considerando que la cooperación entre la Comisión Permanente del Pacífico Sur y la CEPAL se inscribe precisamente en un esfuerzo de carácter regional, parece conveniente analizar de qué manera instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar abren instancias propicias para los enfoques regionales.

Ese análisis será objeto del capítulo siguiente.

III. LOS ENFOQUES REGIONALES DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR FRENTE AL DESAFIO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS AREAS COSTERAS Y MARINAS

A lo largo de su texto, la Convención provee múltiples mecanismos para facilitar los enfoques regionales de las actividades contempladas en sus diferentes partes.

Junto al regionalismo político que el mundo en desarrollo contrapuso a los conceptos tradicionales del derecho del mar, encontramos un regionalismo funcional vinculado al manejo de los recursos vivos y uno geográfico, como el referido a los países que rodean mares cerrados y semicerrados.

La Convención alude de manera reiterada a los términos región y subregión y en el plano institucional, enfoca tres tipos de organizaciones internacionales en función del criterio espacial, aquéllas de carácter mundial, regional o subregional.

Ahora bien, ¿qué importancia tiene este énfasis sobre lo regional, al analizar las soluciones de la Convención en términos de la sustentabilidad del desarrollo de los recursos costeros y marinos, frente al proceso actual de preparación de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo?

Uno de los propósitos básicos de la Convención contenidos en su Preámbulo, es contribuir a la realización de un orden económico internacional justo y equitativo que tenga en cuenta los intereses y necesidades de toda la humanidad y, en particular, los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo, sean ribereños o sin litoral.

Se encuentra allí ya un primer indicio de enfoque regionalista en la medida que la solidaridad internacional que la Convención promueve apunta especialmente a favorecer a ciertas agrupaciones de países.

Ese objetivo de un orden económico internacional justo y equitativo refleja en gran medida el objetivo de las negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en cuya resolución de convocatoria se menciona entre las causas del deterioro continuo del medio ambiente los patrones insostenibles de consumo y producción particularmente en los países industrializados y la interrelación entre pobreza y degradación ambiental.^{10/}

Asimismo, el Informe del Secretario General de la Conferencia sobre "Protección de los océanos y de todos los tipos de mares, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, aprovechamiento racional y desarrollo de sus recursos vivos"^{11/} señala que los niveles actuales de deterioro ecológico de los océanos así como de menoscabo de la biodiversidad marina se relacionan con problemas de desarrollo. Se añade que las presiones cada vez mayores que sufren las zonas costeras como consecuencia del crecimiento demográfico y el aumento de las inversiones, la degradación marina provocada por las actividades humanas en la tierra, la falta de una planificación integrada de las cuencas fluviales y las costas, la captura excesiva y la pesca ilegal en zonas económicas exclusivas y en alta mar, así como la desprotección de las especies en peligro tienen consecuencias políticas y socioeconómicas negativas.

Igualmente, la incapacidad de los sistemas económicos para hacer frente a estos problemas y satisfacer al mismo tiempo las necesidades humanas indica que se necesita un enfoque diferente.

La realidad en medio de la cual se convoca la Conferencia es la de los consabidos desequilibrios en la asignación de los recursos, cualesquiera que estos sean, y parece interesante analizar en qué medida la Convención propende a un uso más equitativo de los recursos marinos y, en esa línea, el papel del enfoque regional en tales esfuerzos.

Frente al proceso preparatorio de la Conferencia Mundial los conceptos regionalistas propugnados por la Convención cobran un nuevo sentido y es el de revivir --en esta hora de definiciones para la búsqueda de un desarrollo socialmente equitativo y ambientalmente sustentable-- la sobresaliente contribución latinoamericana a la Convención.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo representa el gran hito de la tarea de la Organización luego del acontecimiento de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

En un momento en que se juegan grandes dilemas vinculados a la sustentabilidad del desarrollo y a la negociación entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo, la Convención constituye una respuesta decidida a las interrogantes sobre un nuevo orden mundial para el manejo de los recursos naturales de esta "única tierra".

Es altamente probable, y el proceso preparatorio lo está demostrando, que se repetirán muchos esquemas de negociación vividos durante la Tercera Conferencia por lo que, al igual que entonces, las regiones en desarrollo deberán concertar esfuerzos para el diálogo con el mundo industrializado y es en esa instancia en donde el Grupo Latinoamericano nuevamente podrá asumir un papel catalizador.

La Convención introduce conceptos e instituciones que revalorizan el derecho de los estados al uso de sus recursos naturales proporcionando los mecanismos para hacerlo efectivo, y consagrando la figura de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) que abre reales perspectivas para el aprovechamiento integral de los mares adyacentes a las costas de los países signatarios, incluyendo la posibilidad del acceso estructurado de terceros estados a los excedentes.

En la regulación de la pesca en dicha ZEE, la Convención inaugura interesantes conceptos socioeconómicos y reivindica definitivamente la noción de manejo integrado del recurso como una condición sine qua non para la sustentabilidad ambiental.

El concepto de Patrimonio Común de la Humanidad para los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo situados más allá de las jurisdicciones nacionales, representa una consagración jurídica indiscutible de la equidad internacional, y el sistema de

exploración y explotación de los recursos de la zona internacional de los fondos marinos, la instauración de mecanismos inéditos que plantean concepciones revolucionarias en materia de gestión de los recursos.

El proceso preparatorio de la Conferencia llama a una reflexión especial sobre la potencialidad del enfoque regional para hacer más efectivos los mecanismos tendientes a lograr la equidad en el aprovechamiento de los recursos naturales.

En lo concerniente a la utilización de los recursos vivos en la Zona Económica Exclusiva, se establece que al dar acceso a otros estados a su Zona Económica Exclusiva el estado ribereño tendrá en cuenta entre otros factores "las necesidades de los estados en desarrollo de la subregión o región con respecto a las capturas de parte de los excedentes".

En el mismo sentido, se señala que los estados sin litoral y los estados en situación geográfica desventajosa, tendrán derecho a participar sobre una base equitativa, en la explotación de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de las Zonas Económicas Exclusivas de los estados ribereños de la misma subregión o región.

El artículo 63.2 en su párrafo 1 referido a poblaciones que se encuentren dentro de las Zonas Económicas Exclusivas de dos o más estados ribereños ofrece un contexto favorable para la cooperación a nivel de subregiones o regiones, al igual que la regulación de las especies anádromas y catádromas.

La Parte IX de la Convención referida a mares cerrados y semicerrados es un ejemplo notable de cómo la Convención insta al establecimiento de mecanismos integrados de cooperación a partir de criterios de proximidad geográfica.

Igualmente, la Parte X sobre Derecho de Acceso al Mar y desde el Mar de los estados sin litoral y libertad de tránsito, facilita un contexto exhaustivo para la cooperación a nivel de subregiones o regiones.

Resulta interesante también analizar la potencialidad de la Parte XI de la Convención para estimular, dentro del gran esquema de cooperación internacional al que convoca, acciones de carácter regional.

En el artículo 140 sobre Realización de Actividades en la Zona en Beneficio de la Humanidad, se insta a prestar consideración especial a los intereses y necesidades de los estados en desarrollo. Parecería que la concertación regional será una herramienta eficiente en la negociación de la distribución equitativa de los beneficios financieros y otros beneficios económicos derivados de las actividades de la Zona.

Los artículos referidos a investigación científica marina, transmisión de tecnología y participación de los estados en desarrollo en las actividades de la Zona, abren un espacio motivador para la acción regional.

Otro interesante desafío a la acción regional lo constituye la elección de los miembros del Consejo de la Autoridad de acuerdo a los literales c, d y e) del artículo 161.

También, el Anexo III de la Convención que contiene las Disposiciones Básicas Relativas a la Prospección, la Exploración y la Explotación facilita interesantes espacios para las acciones de indole regional en lo referido a transferencia de tecnología, arreglos conjuntos y programas de capacitación.

Por otra parte en lo referido a la actual tarea de la Comisión Preparatoria de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, el cumplimiento de la obligación de capacitar por parte de los primeros inversionistas inscritos, ofrece una instancia adecuada para la negociación de las regiones.

En lo que tiene que ver con la Parte XII, Protección y Preservación del Medio Marino, la Convención exhorta especialmente al establecimiento de mecanismos de cooperación regional.

Debe destacarse aquí la eficiencia demostrada por los Planes de Acción del Programa de Mares Regionales del PNUMA, lo que corrobora la pertinencia del enfoque regional para afrontar actividades que hacen imperiosa la acción supranacional.

La Sección 3. sobre Asistencia Técnica ofrece también un espectro amplio a las demandas regionales.

Finalmente, la Parte XIX sobre Desarrollo y Transmisión de Tecnología Marina y fundamentalmente su Sección 3. sobre Centros Nacionales y Regionales de Investigación Científica y Tecnológica Marina es otra de las áreas en que la Convención fomenta claramente los enfoques regionales.

Se ha analizado el valor de la Convención como un instrumento especialmente apto para promover el desarrollo sostenible de las áreas costeras y marinas en el contexto de un nuevo orden económico internacional justo y equitativo, a través de eficientes enfoques regionales.

La respuesta latinoamericana al desafío planteado por el proceso preparatorio de la Conferencia es la denominada Plataforma de Tlatelolco sobre Desarrollo y Medio Ambiente, adoptada en la Reunión Regional Preparatoria de la Conferencia Mundial.^{12/} Las preocupaciones expresadas en la Plataforma encuentran plena respuesta en las instituciones de la Convención:

- inventario de los recursos vivos y no vivos de la región;
- establecimiento de áreas especiales de protección de hábitats y especies;
- intercambio regional e internacional de datos provenientes estaciones nacionales de monitoreo sistemático;
- desarrollo de tecnologías apropiadas;
- fomento de las relaciones entre los organismos y programas regionales y subregionales y desarrollo de la capacidad científica técnica y financiera;
- establecimiento de centros regionales de tecnologías marinas;
- enfoques para la gestión integrada de los recursos;
- prohibición de la descarga de desechos tóxicos;
- creación de mecanismos de cooperación para la conservación y óptima utilización de los recursos marinos que se encuentran dentro de la soberanía y jurisdicción de dos o más estados ribereños;
- búsqueda de acuerdos de carácter global para la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre.

Parecería que estas prioridades señaladas por los países latinoamericanos en Tlatelolco reafirman aún más el papel de la Convención como una herramienta eficiente para construir las respuestas al desafío del desarrollo sostenible de la última frontera.

En ese sentido el gran dilema institucional que enfrenta a las negociaciones debería conducir a la reafirmación de la Convención como el marco más apropiado a partir del cual instaurar los mecanismos de consulta y coordinación referidos a los océanos.

Es difícil concebir otro centro de referencia general que aquél de la Convención, y en ese sentido los nuevos acuerdos de carácter global deberían remitirse a su espíritu.

En ese sentido el artículo 197 de la Convención es claro al afirmar que "los estados cooperarán en el plano mundial, y cuando proceda, en el plano regional, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, en la formulación y elaboración de reglas y estándares, así como de prácticas y procedimientos recomendados, de carácter internacional, que sean compatibles con esta Convención, para la protección y preservación del medio marino, teniendo en cuenta las características propias de cada región".

Parece importante añadir una visión sobre el papel de la CEPAL en algunos caminos de cooperación a nivel de América Latina y el Caribe tendientes a promover el desarrollo sustentable de las zonas marinas y costeras de la región en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y, en tal contexto,

proyectar áreas favorables para incentivar el apoyo mutuo con la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

La CEPAL debería asumir un papel catalizador de los esfuerzos regionales por acceder a ese nuevo orden internacional justo y equitativo proclamado en la Convención. En ese sentido la acción futura de la CEPAL podría visualizarse básicamente en seis áreas:

i) Actuar como un "vocero regional" de los lineamientos adoptados por los mecanismos internacionales de consulta sobre el desarrollo sustentable de las áreas marinas y costeras;

ii) Integrar los postulados del Nuevo Orden Económico Internacional, de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de la Estrategia Internacional para el Desarrollo de la Cuarta Década de Naciones Unidas para el Desarrollo así como el imperativo de la equidad social y el desarrollo sustentable en las prioridades regionales relativas a la cuestión oceánica;

iii) Apoyar los esfuerzos regionales hacia los enfoques de manejo integrado de las áreas marinas y costeras a través de la incorporación de consideraciones socioeconómicas, particularmente aquéllas requeridas en la Parte V, Zona Económica Exclusiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

iv) Interactuar con otras comisiones económicas regionales a fin de dar cumplimiento al mandato contenido en la Resolución de la Asamblea General A/44/226 a fin de mantener una vigilancia y evaluación eficiente del tráfico de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos.

v) Apoyar la acción latinoamericana en los mecanismos de cooperación interregional como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur;

vi) Llamar la atención sobre el importante componente marino de la diversidad biológica de la región, y apoyar los esfuerzos de negociación para la adquisición de tecnologías apropiadas destinadas a mantener la biodiversidad en los océanos, mares y zonas costeras de América Latina y el Caribe.

IV. CONCLUSIONES

Los esfuerzos desplegados por más de diez años por el Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sudeste han dado a la región la posibilidad de presentar una respuesta eficiente a la degradación del medio marino y costero y sus diferentes efectos.

En el contexto internacional actual, en el que se afirma la convicción de que ya no es posible otro desarrollo que aquél que

sea equitativo en términos intra e intergeneracionales, el compromiso pionero de los países miembros del Plan de Acción asume una trascendencia singular.

Los instrumentos jurídicos aprobados en el marco del Plan, facilitan los mecanismos necesarios para poner los talentos científicos, técnicos, económicos, sociales y legales al servicio de los pueblos de la región y en ese sentido facilitarán a Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú el cumplimiento de muchos de los objetivos que consolidará la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

A una tarea de esa envergadura, la CEPAL puede sumar sus capacidades para fortalecer en las diversas áreas las posibilidades de construir canales eficientes de participación y equidad, apoyando al Plan en identificar los campos de negociación internacional en que las contribuciones técnicas se hacen más necesarias para los países de la región.

La realidad de América Latina y el Caribe no permite que la acción de las Naciones Unidas a nivel regional diseñe mecanismos relativos al manejo de los recursos naturales y la preservación y protección del ambiente, sin la debida consideración del contexto más amplio del desarrollo.

En una región con 183 millones de pobres al finalizar la década del ochenta, las alarmantes tasas de desnutrición, las diferencias sociales aberrantes, las enormes deudas externas, una gran dependencia internacional y democracias nuevas y aún frágiles, el nuevo orden justo y equitativo para los mares y océanos, no puede ser otro que el que propenda a la justicia social y la sustentabilidad del desarrollo.

Notas

1/ CEPAL, La protección del medio marino como una modalidad de cooperación internacional: experiencias de apoyo entre el Plan de Acción del Pacífico Sudeste y la CEPAL (LC/R.793), Santiago, 11 de septiembre de 1989.

2/ Naciones Unidas, Asamblea General, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Resolución A/44/228 del 22 de diciembre de 1989.

3/ CPPS/PNUMA, Informe de la reunión de expertos de alto nivel designados por los gobiernos para preparar una posición regional sobre desarrollo sustentable y medio ambiente marino y costero del Pacífico Sudeste para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre

Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Santiago, Chile, Diciembre 11-12 de 1990, (Doc. CPPS/PNUMA (OCA)-PSE), 10 de enero de 1991.

4/ Asamblea General, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Carta de fecha 20 de marzo de 1991, dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo por el Representante Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, (A/CONF.151/PC/L.30) 22 de marzo de 1991.

5/ CEPAL, Avance del Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Aspectos de Política Oceánica de la Plataforma de Tlatelolco, Santiago de Chile, 29 al 31 de julio de 1991.

6/ Asamblea General, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Protección de los Océanos y de todos los tipos de mares, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos (Sección II, capítulo 9 del Programa 21) (Documento A/CONF.151/PC/WG.II/L.25/Rev.1), 30 de marzo de 1992.

7/ CPPS/PNUMA/HABITAT/OPS-CEPIS, Informe del Seminario-Taller sobre los Efectos Ambientales de las Poblaciones Humanas Marginales del Pacífico Sudeste en los Ecosistemas Costeros y Marinos Regionales (ocupación territorial y explotación), Guayaquil, Ecuador, 26 al 29 de junio de 1990, (Documento CPPS/PNUMA(OCA)-PSE/HABITAT 1/1), 12 de julio de 1990.

8/ CPPS/PNUMA, Guías, directrices y principios para el establecimiento de áreas costeras y marinas protegidas en el Pacífico Sudeste (Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú) (Doc.CPPS/PNUMA(OCA) del PSE/WG 2 (91)/3) abril de 1991.

9/ CPPS/PNUMA, Posición regional sobre desarrollo sustentable y medio ambiente costero y marino del Pacífico Sudeste para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y su efecto dentro del proceso preparatorio, (Documento CPPS/PNUMA (OCA)-PSE.INF.1), marzo de 1991.

10/ Asamblea General, Cuadragésimo Cuarto Período de Sesiones, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Resolución A/44/228 del 22 de diciembre de 1989.

11/ Asamblea General, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Protección de los océanos y de todos los tipos de mares, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, aprovechamiento racional y desarrollo de sus recursos

vivos. Informe del Secretario General de la Conferencia, (A/CONF.151/P.C./30) 30 de enero de 1991.

12/ Asamblea General, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Segundo Período de Sesiones, Preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sobre la base de la Resolución 44/228 de la Asamblea General y habida cuenta de otras Resoluciones pertinentes de la Asamblea General, Carta de fecha 20 de marzo de 1991, dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo por el Representante Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, (A/CONF.151/PC/L.30), 22 de marzo de 1991.