



Asamblea General

Distr. general
20 de mayo de 2003
Español
Original: inglés

**Proceso abierto de consultas officiosas de
las Naciones Unidas sobre los océanos
y el derecho del mar**
Cuarta reunión
2 a 6 de junio de 2003

**El medio marino, los recursos marinos y su utilización
sostenible: aplicación del enfoque por ecosistemas**

Documento presentado por la delegación de Noruega

1. El enfoque por ecosistemas de la gestión: implicaciones y retos

1. Es un hecho ampliamente reconocido que se necesita un enfoque integrado de gestión por ecosistemas para conservar la diversidad biológica marina y su valor intrínseco.

2. El enfoque por ecosistemas es el principal marco de acción con arreglo al Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992. En su Quinta Reunión, la Conferencia de las Partes en el Convenio hizo suya la descripción del enfoque por ecosistemas y la orientación operacional para su aplicación, y recomendó la aplicación de los principios del enfoque por ecosistemas (decisión V/6).

3. La Conferencia de las Partes describe este enfoque por ecosistemas como una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. La aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio. Este enfoque se basa en la aplicación de las metodologías científicas adecuadas y en él se presta atención prioritaria a los niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su medio ambiente. En este enfoque se reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas.

4. El Consejo Internacional para la Exploración del Mar ha definido el enfoque por ecosistema como la ordenación integrada de las actividades humanas basada en el conocimiento de la dinámica del ecosistema para lograr el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios ecosistémicos y la conservación de la integridad del ecosistema.



5. En la Quinta Conferencia del Mar del Norte, celebrada en 2002, se acordó un marco conceptual para el enfoque por ecosistemas. Este marco incluye el desarrollo de objetivos normativos y ambientales, la utilización óptima de los conocimientos científicos y técnicos disponibles, la mejor utilización posible del asesoramiento científico, una evaluación pericial integrada, una supervisión coordinada e integrada, la participación de todos los interesados, y el control de su cumplimiento.

6. La sección IV del Plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se refiere a la decisión V/6 de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y declara que deben adoptarse medidas en todos los planos para

“Promover la aplicación, para el año 2010, del enfoque basado en los ecosistemas, teniendo en cuenta la Declaración de Reykjavik sobre la pesca responsable en el ecosistema marino y la decisión V/6 de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica;”

y

“Ayudar a los países en desarrollo a coordinar políticas y programas en los planos regional y subregional con el fin de conservar y ordenar los recursos pesqueros y aplicar planes de ordenación integrada de las zonas costeras, incluso mediante el fomento de actividades sostenibles de pesca costera y tradicional y, cuando corresponda, la creación de infraestructuras conexas;”

7. La sección IV añade que es preciso promover “*la gestión integrada, multidisciplinaria y multisectorial de las costas y los océanos*” y recomienda fortalecer “*la cooperación regional y la coordinación entre las organizaciones y programas regionales pertinentes*” incluidas las organizaciones regionales de ordenación de la pesca. Al referirse concretamente a las medidas necesarias para promover la pesca sostenible, el Plan de aplicación destaca la importancia de elaborar “*diversos enfoques e instrumentos, incluido el enfoque basado en los ecosistemas*”¹.

8. Los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible fueron acogidos con satisfacción y reconfirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 57/141, 57/142 y 57/143, de 12 de diciembre de 2002. Habida cuenta del escaso tiempo disponible para alcanzar los objetivos fijados en estos documentos, hay varias cuestiones que resulta urgente abordar. La primera es determinar lo que significa un enfoque por ecosistemas en términos operacionales. Un paso importante en este sentido es determinar los requisitos institucionales para su aplicación y cómo pueden cumplirse estos requisitos tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

9. La aplicación de un enfoque por ecosistemas a la gestión de los océanos tendrá consecuencias para las instituciones de gestión y exigirá cambios normativos, cognitivos y reguladores.

10. Uno de los cambios normativos puede consistir e incluir nuevos objetivos múltiples para la gestión. Deben desarrollarse tanto los objetivos de gestión como los objetivos ambientales operacionales, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles y de un asesoramiento pericial. Al adoptar las decisiones de gestión tal vez haya que tener en cuenta los nuevos tipos de conocimientos, por lo que respecta tanto a los recursos de utilización inmediata como al funcionamiento de otros biotas y ecosistemas. Tal vez se requieran también cambios reguladores.

11. En la Quinta Conferencia sobre el Mar del Norte, se destacó la importancia de desarrollar un conjunto coherente e integrado de objetivos de calidad ecológica para establecer un enfoque por ecosistemas. Ya se ha elaborado un primer conjunto de estos objetivos para el Mar del Norte, utilizando la metodología desarrollada en el Convenio de 1992 para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste (Convenio OSPAR).

12. Una de las consecuencias institucionales es que al desarrollar estos procesos habrá que conciliar objetivos múltiples y a veces en conflicto. Se precisan mecanismos que promuevan la cooperación y la coordinación entre las diferentes políticas sectoriales. Estos mecanismos requieren la participación y colaboración de muchos interesados. Otras consecuencias institucionales son que los procesos de adopción de decisiones deben tener en cuenta información incierta y compleja y que el marco normativo para su aplicación debe ser adaptable.

13. Estas consecuencias institucionales significan que todos los países, tanto los países industrializados como los países en desarrollo, tendrán mucho que aprender para desarrollar el enfoque por ecosistemas.

14. Hay una necesidad evidente de aclarar los objetivos de la gestión de los ecosistemas basada en el reconocimiento del principio de la conservación y utilización sostenible de los recursos vivos del mar y los principios establecidos en la decisión V/6 de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

15. No hay una fórmula única para la aplicación del enfoque por ecosistemas. Las soluciones deben adaptarse a las condiciones locales, nacionales, regionales o mundiales, según el caso.

2. La base de conocimientos para aplicar un enfoque por ecosistemas a la gestión de las actividades humanas

16. Un enfoque por ecosistemas exige una ampliación de las funciones y procesos que deben tenerse en cuenta en las decisiones de gestión. Tanto la Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el Derecho del Mar como el Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales exigen medidas de conservación y gestión basadas en los mejores conocimientos científicos disponibles. Según el artículo 5 del Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales, las Partes deberán incorporar consideraciones relativas al ecosistema en las medidas de conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. El objeto de incorporar las consideraciones relativas al ecosistema en la gestión de la pesca es contribuir a la seguridad alimentaria a largo plazo y al desarrollo humano, y garantizar una conservación eficaz y un uso sostenible del ecosistema y sus recursos. Además, la Declaración de Reikiavik sobre la Pesca Responsable en el Ecosistema Marino afirmó que:

“la incorporación de consideraciones relativas al ecosistema implica una conservación más eficaz del ecosistema y una utilización sostenible y una mayor atención a las interacciones, como las relaciones de predador-presa, entre las distintas poblaciones y especies de recursos marinos; y además entraña un conocimiento de los efectos de las actividades humanas sobre el ecosistema, en particular las posibles distorsiones estructurales que puedan causar en el ecosistema.”²

17. Si queremos mejorar nuestro conocimiento de los procesos y ecosistemas marinos, habrá que hacer un mayor esfuerzo para mejorar la cooperación científica internacional y, a través de esta cooperación, la base para llegar a un consenso sobre decisiones conjuntas en materia de gestión. Incluso mejorando los conocimientos, es posible que nuestra comprensión de la dinámica del ecosistema marino sea limitada. Por eso, necesitamos poder seguir el desarrollo y los cambios que se producen en un ecosistema. Esto puede conseguirse estableciendo una serie de indicadores que representen la salud del ecosistema, sin pretender conocer todos los detalles o todos los resultados posibles. Se están realizando trabajos en diversos foros para determinar estos indicadores, pero incluso con el marco legal y el nivel de conocimientos actuales puede aplicarse un enfoque por ecosistemas.

3. Aplicación del enfoque por ecosistemas

18. La gestión basada en un enfoque por sistemas exigirá dos cambios importantes. En primer lugar habrá que garantizar la aportación del usuario, tanto en términos de definir los objetivos como en términos de determinar, evaluar y aceptar la base de conocimientos para tomar las decisiones de gestión. En segundo lugar, la aplicación de este enfoque debe ser adaptable. Esto se reconocía en la decisión V/6, según la cual:

“El enfoque por ecosistemas exige una gestión adaptable para tratar con la índole compleja y dinámica de los ecosistemas y con la ausencia de un conocimiento o comprensión completa de su funcionamiento. Los procesos de los ecosistemas son frecuentemente no lineales y los resultados de tales procesos presentan frecuentemente lagunas temporales. Como resultado de ello existen discontinuidades que provocan sorpresas e incertidumbre. La gestión debe ser adaptable para poder dar una respuesta a tales incertidumbres e incluir elementos de aprendizaje mediante la práctica o de información derivada de investigaciones. Tal vez sea necesario adoptar medidas, incluso cuando no se han establecido científicamente las relaciones completas de causa y efecto.”

19. Noruega se encuentra actualmente en la fase inicial de aplicación de un enfoque por ecosistemas para la gestión de las actividades humanas en el Mar de Barents. Se están reuniendo y evaluando los conocimientos científicos acerca del ecosistema y los efectos de las actividades humanas. Esta será la base para desarrollar un plan integrado de gestión para la parte noruega del Mar de Barents.

20. También se está discutiendo actualmente la aplicación de un enfoque por ecosistemas en el marco del Convenio para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste (Convenio OSPAR).

21. El énfasis en este proceso es también la base de las directrices técnicas para aplicar el enfoque por ecosistemas a las pesquerías que actualmente está poniendo a punto la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Estas directrices reconocen la falta de experiencia en cuanto a su aplicación y tienen por objeto iniciar un proceso de aprendizaje basado en las prácticas óptimas, sugiriendo a tal efecto métodos, enfoques y controles en vez de definir soluciones universales.

4. Los países en desarrollo y la aplicación del enfoque por ecosistemas

22. El desarrollo y aplicación del enfoque por ecosistemas constituye un reto para todos los países y para la comunidad internacional. Sin embargo, este reto es máximo para los países en desarrollo, en los que la gestión de los ecosistemas deben llevarla a cabo en muchos casos instituciones del gobierno y de la sociedad civil con una capacidad limitada en términos de financiación, organización y recursos humanos. La pesca es al mismo tiempo una actividad económica importante para la obtención de alimentos e ingresos. La limitada capacidad institucional puede suponer presiones a corto plazo sobre los sistemas de gestión y plantear también preocupaciones a más largo plazo por lo que respecta a la necesidad de mantener la base de un medio de vida sostenible.

23. En estas condiciones, tal vez no haya mucho margen para los experimentos y les puede resultar difícil a los gobiernos y a las comunidades locales apreciar hasta qué punto los programas internacionales expresados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible reflejan las necesidades en el contexto local.

24. Es esencial desarrollar métodos que permitan aplicar un enfoque por ecosistemas basado en las condiciones locales concretas y en la capacidad local.

25. Estas conclusiones parecen sugerir cómo han de proceder los países en desarrollo. Los países en desarrollo en particular tienen que establecer objetivos que promuevan tanto la conservación como el uso sostenible, basado en el principio del desarrollo sostenible, ya que tal vez no estén en condiciones de permitir el lujo de desconocer el aspecto utilitario de los ecosistemas marinos. Tanto los países en desarrollo como los países industrializados deben aceptar que las decisiones de gestión pueden basarse también en una previsibilidad relativa. Esto permite una mayor participación, así como unos métodos de identificación de los conocimientos que se adapten mejor a las condiciones de los países en desarrollo, conocimientos que pueden resultar menos costoso de producir y que pueden utilizar e integrar un conocimiento basado en la investigación así como los conocimientos locales. En muchos casos, los países en desarrollo pueden incluso estar mejor preparados que los países industrializados para aplicar un enfoque adaptable de aprendizaje a la gestión, ya que ésta ha sido la única opción de que disponían hasta ahora en una situación en que los recursos disponibles eran muy limitados.

26. No obstante, el desarrollo y la aplicación del enfoque de la gestión por ecosistemas seguirá siendo un reto importante para los países en desarrollo. La respuesta no consiste en esperar la experiencia de otros países, sino en desarrollar soluciones concretas adaptadas al contexto local. Para ello habrá que desarrollar dos tipos de vínculos.

27. Uno de estos vínculos se refiere a los objetivos: los programas mundiales deben vincularse a las necesidades locales. Los objetivos de gestión son una opción de la sociedad. ¿Qué preocupaciones de las comunidades locales pueden tenerse en cuenta mediante consideraciones relativas al ecosistema y cómo pueden abordarse dentro de los límites de la capacidad local (nacional y de la comunidad) de forma que beneficie a la comunidad local?

28. El otro tipo de vínculo se refiere al conocimiento y su aplicación: deben desarrollarse conocimientos sobre cómo funciona el ecosistema juntamente con los arreglos institucionales de aplicación en un marco adaptable. El reto en este caso

consiste en determinar los conocimientos pertinentes, tanto por lo que respecta a las necesidades actuales como a la sostenibilidad futura, y que al mismo tiempo sean útiles para las instituciones locales de gestión. ¿Qué indicadores de salud de un ecosistema y de uso sostenible pueden observarse, habida cuenta de las capacidades locales, y aceptarse como directrices válidas para las decisiones que han de adoptar los interesados? ¿Cómo es posible desarrollar instituciones de gestión que puedan utilizar estos indicadores en un proceso de aprendizaje para atender las necesidades actuales sin comprometer la sostenibilidad a largo plazo?

29. Estos son retos importantes, que justificarían la asistencia internacional a los países en desarrollo para permitirles establecer estos vínculos y desarrollar y aplicar un enfoque de la gestión basado en los ecosistemas. Son cada vez más los enfoques que se proponen ahora a nivel general. Ha llegado el momento de dar el próximo paso. Debemos desarrollar instituciones locales de gestión que trabajen con objetivos equilibrados y que tengan interés local y estén basados en conocimientos pertinentes en el contexto local y que, por lo tanto, contribuyan a un sistema de gestión adaptable.

30. Esto puede conseguirse prestando asistencia para la gestión de los ecosistemas en casos concretos y reuniendo información y compartiendo experiencia con otros países o áreas. Los casos seleccionados deben tener en cuenta diversas presiones a las que se enfrentan los países en desarrollo para la gestión de las actividades humanas, y también diversas situaciones en que habrá que desarrollar modalidades de aplicación para el enfoque por ecosistemas. En un tipo de situación, se producen presiones locales sobre los ecosistemas costeros cuando se mejoran los métodos de pesca, aumentan las actividades pesqueras y se desarrolla la acuicultura, o cuando se utiliza el ecosistema para otros fines, como el turismo o el desarrollo de infraestructuras. Es también importante obtener experiencias sobre las situaciones en que se producen presiones a mayor escala, como las que ejercen las flotas en aguas distantes. En este caso, la responsabilidad de garantizar que las capturas sean sostenibles incumbe en principio a los Estados costeros, pero es posible que éstos no tengan una capacidad institucional suficiente para garantizar la sostenibilidad. Lo que hay que hacer en estos casos es desarrollar mecanismos para compartir la responsabilidad de una utilización sostenible.

Notas

¹ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo, párrs. 30 y 32.

² E/CN.17/2002/PC.2/3, anexo, decimosexto párrafo del preámbulo.