



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

18° período de sesiones

3 a 14 de mayo de 2010

Tema 3 del programa provisional*

Grupo temático para el ciclo de aplicación

2010-2011 – período de sesiones de examen

Examen integrado del grupo temático de minería, productos químicos, gestión de desechos, transporte y consumo y producción sostenibles en los pequeños Estados insulares en desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se examinan los progresos en los pequeños Estados insulares en desarrollo con miras a la aplicación de la Estrategia de Mauricio, con especial referencia al transporte, la gestión de desechos, los productos químicos, la minería y el consumo y la producción sostenibles. El informe se ha preparado en atención al mandato de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su 13° período de sesiones, de que la Comisión dedicara un día de los períodos de sesiones de examen a examinar los progresos en la consecución del desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, dentro del marco del grupo temático que examine la Comisión.

En el informe se describen también los problemas persistentes que tienen ante sí los pequeños Estados insulares en desarrollo en sus actividades encaminadas a la aplicación de la Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo como fundamento para estudiar las próximas etapas. El presente informe complementa el informe del Secretario General sobre el examen de la Estrategia de Mauricio para la Ejecución que la Comisión también tiene ante sí en el actual período de sesiones (E/CN.17/2010/9).

* E/CN.17/2010/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Transporte	4
A. Tendencias y cuestiones emergentes	4
B. Políticas y programas	6
C. Lecciones aprendidas	7
III. Gestión de desechos y productos químicos	8
A. Tendencias y cuestiones emergentes	8
B. Políticas y programas	10
C. Lecciones aprendidas	12
IV. Minería	13
A. Tendencias y cuestiones emergentes	13
B. Políticas y programas	15
C. Lecciones aprendidas	16
V. Patrones de consumo y producción sostenibles	17
A. Tendencias y cuestiones emergentes	17
B. Políticas y programas	19
C. Lecciones aprendidas	21
VI. Problemas persistentes	22

I. Introducción

1. Los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen en común muchas características con otros países en desarrollo. Con todo, encaran problemas singulares y especiales. Los sistemas sociales, económicos y naturales de los pequeños Estados insulares en desarrollo se cuentan entre los más vulnerables del mundo. En consecuencia, esas vulnerabilidades especiales justifican que se les dé un trato especial. Se estima que las prioridades establecidas en sus estrategias de desarrollo han de ser diferentes de las de otros países en desarrollo. La gestión de los riesgos vinculados con partes intrínsecas de la vulnerabilidad, pues, es la clave para promover el desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

2. Habida cuenta de las vulnerabilidades especiales y de la correlativa necesidad de un trato especial para esos Estados, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su 13º período de sesiones, dispuso que en cada período de sesiones de examen de la Comisión se evalúa el estado de la aplicación de la Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, centrándose en el grupo temático correspondiente a cada ciclo bienal. El presente informe, que contiene dicha evaluación con destino al 18º período de sesiones de la Comisión, se centra en los siguientes temas: a) el transporte, b) la gestión de desechos, c) los productos químicos, d) la minería y e) las modalidades de consumo y producción sostenibles.

3. En el presente informe se sintetizan los efectos de la minería, los productos químicos, la gestión de desechos y el transporte sobre la capacidad de sustentación de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las iniciativas de estos para abordar esas cuestiones mediante políticas y medidas concertadas. Se destacan los problemas que son propios de los pequeños Estados insulares en desarrollo, más bien que los que estos comparten con la mayoría de los países en desarrollo¹. Su tamaño reducido, fragilidad ecológica, capacidad de sustentación limitada y otras características intrínsecas siguen obrando en detrimento de los esfuerzos de esos Estados por promover el desarrollo sostenido y la movilidad y, al propio tiempo, mejorar la eficiencia y reducir al mínimo el desperdicio y el uso de materiales tóxicos.

4. De acuerdo con todas las mediciones concebibles, los pequeños Estados insulares en desarrollo se cuentan entre los problemas acuciantes del mundo desde el punto de vista del desarrollo sostenible. Su vulnerabilidad se ha intensificado a causa del efecto perjudicial del cambio climático en todas sus manifestaciones y ha quedado nuevamente de manifiesto en las repercusiones de la crisis financiera mundial de 2007-2010, las crisis de alimentos y combustibles de 2007-2008 y los grandes desastres naturales de 2009-2010. Por cuanto se sustentan fundamentalmente en sistemas sociales tradicionales, su resiliencia y capacidad para superar las crisis se rezaga, por lo tanto, frente a la creciente vulnerabilidad de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo. En muchos casos, los beneficios de una mejor capacidad económica y de gobernanza han sido neutralizados con

¹ En el presente informe el tema de los productos químicos se examina conjuntamente con la gestión de desechos por cuanto existen concatenaciones recíprocas importantes entre ambos. Cabe señalar también que la cuestión de los productos químicos no se señaló entre los 19 temas abarcados por la Estrategia de Mauricio.

creces por una disminución de la resiliencia a causa de una adaptación imperfecta a la creciente frecuencia y gravedad de esas conmociones.

5. Cabe señalar que las cuestiones y medidas relacionadas con los temas seleccionados con destino al 18° período de sesiones de la Comisión guardan una relación muy estrecha entre sí cuando se trata de los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los cuales, al evaluar políticas y programas, es preciso tener en cuenta las concatenaciones recíprocas, dadas las bajas capacidades de sustentación de los sistemas de esos Estados.

6. El informe asimismo complementa el informe del Secretario General sobre el examen de la Estrategia de Mauricio para la Ejecución (E/CN.17/2010/9), en el cual se expone un panorama global del examen quinquenal de la aplicación de la Estrategia de Mauricio con arreglo a las evaluaciones nacionales y regionales realizadas a principios de 2010.

II. Transporte

A. Tendencias y cuestiones emergentes

7. En general, las modalidades de transporte más importantes para los pequeños Estados insulares en desarrollo son el transporte aéreo y marítimo. Por razones geográficas, las redes viales nacionales no están bien desarrolladas y no se han tendido redes ferroviarias importantes.

8. Por analogía con los países sin litoral que están rodeados de tierra, se podría decir que los pequeños Estados insulares en desarrollo están “rodeados de mar”. Aunque de ordinario el transporte marítimo es mucho más económico que el transporte terrestre, a causa de las grandes economías de escala que se pueden obtener con los modernos buques de contenedores y carga a granel, los volúmenes de transporte de la mayor parte de los pequeños Estados insulares en desarrollo son demasiado bajos para sacar pleno provecho de las prácticas y tecnologías del transporte marítimo moderno. Los bajos volúmenes, combinados con las grandes distancias geográficas y las discontinuidades en las modalidades de transporte (incluso para cortas distancias en el transporte terrestre), por lo común se traducen en costos elevados de flete y logística. Por ejemplo, en febrero de 2010, el costo típico del transporte marítimo de un contenedor estándar de 20 pies de Nagoya (Japón) a Port Vila (Vanuatu) era de 4.700 dólares de los EE.UU., en comparación con 1.100 dólares en la travesía hasta Brisbane (Australia) (que se encuentra a una distancia geográfica similar), y de solo 450 dólares a Laem Chabang (Tailandia), en comparación con 5.400 dólares a Kingstown (San Vicente y las Granadinas)². Los bajos volúmenes y las grandes distancias significan también que los costos del transporte aéreo son elevados y que la frecuencia de los vuelos es menor. Esas diferencias enormes y cada vez mayores son factores importantes en lo que hace a la competitividad general de los pequeños Estados insulares en desarrollo en un mundo en proceso de globalización, en el cual los gastos logísticos han pasado a ser más importantes que los niveles de los aranceles aduaneros como elementos clave de los costos del comercio. Por lo común, el desempeño logístico en los pequeños Estados insulares en desarrollo es mucho más deficiente que en otros países en desarrollo de

² Véase <http://www.japan-partner.com/car-shipping-cost.php>.

niveles de desarrollo similares, como se pone de manifiesto en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial de 2010. De los 11 pequeños Estados insulares en desarrollo para los cuales se dispone de datos en el índice, 9 figuran al pie de la lista de los 50 países de desempeño logístico más deficiente, 3 pequeños Estados insulares en desarrollo figuran entre los 10 países de peor desempeño logístico del mundo, con un desempeño global que sólo alcanza a un tercio de Alemania, país de mejor desempeño³. Ello es consecuencia directa, en parte, de los bajos volúmenes de transporte, que agravan la desventaja de la lejanía geográfica.

9. Por otra parte, algunos pequeños Estados insulares en desarrollo han hecho progresos importantes en cuanto al aumento de los volúmenes de transporte. Por ejemplo, el tráfico portuario de contenedores se ha duplicado aproximadamente en muchos de esos Estados entre 2001 y 2007 inclusive (por ejemplo, en Jamaica, Mauricio, la República Dominicana y Trinidad y Tabago), una evolución similar a los aumentos registrados en Singapur y otras economías emergentes de Asia. En las Bahamas, el tráfico portuario de contenedores casi se triplicó de 2001 a 2007. Sin embargo, debe advertirse que esa evolución positiva contrasta con un estancamiento en las corrientes de contenedores en los pequeños Estados insulares en desarrollo en los ramales del sistema emergente de distribución en estrella de las corrientes de contenedores. Entre 2000 y 2007, los fletes aéreos, en tonelada-kilómetro, aumentaron en 9 de los 23 pequeños Estados insulares en desarrollo para los cuales se disponía de datos, si bien se redujeron en más del 50% en algunos de los pequeños Estados insulares en desarrollo más pobres, circunstancia atribuible en parte al alza de los precios del petróleo. Las llegadas de turistas internacionales han registrado vaivenes extraordinarios de un año a otro, en respuesta a la serie de desastres, riesgos de salud percibidos, problemas de seguridad y crisis económicas. En algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, los buques de crucero y los viajes de turismo conexos se están convirtiendo en un sector importante que podría tener un efecto de desarrollo significativo.

10. Debiera observarse que el aumento de los servicios y volúmenes de transporte en algunos pequeños Estados insulares en desarrollo que se han convertido en centros de distribución del transporte aéreo y marítimo (por ejemplo, Fiji y las Bahamas) se ha producido parcialmente a expensas de una ulterior marginalización de algunos de los ramales en los sistemas emergentes de transporte regional. El problema, que se ha agravado a causa de la tendencia hacia la liberalización de los servicios de infraestructura y la mayor participación del sector privado, ha neutralizado algunos de los demás efectos positivos de esas tendencias y la expansión de los volúmenes de transporte. Análogamente, la viabilidad de los servicios de transporte para las islas remotas dentro de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo ha seguido siendo un desafío importante.

11. La seguridad del transporte marítimo ha sido también tema importante, en vista de los grandes accidentes de transporte marítimo, como los ocurridos en Kiribati y Tonga en 2009. Se percibe la necesidad de mejorar los procesos de investigación de accidentes, incluida la posibilidad de suscribir acuerdos regionales sobre rescate y salvamento y el patrullaje de fronteras. Entre otros problemas que el transporte marítimo plantea para los pequeños Estados insulares en desarrollo cabe mencionar la seguridad del transporte, la piratería internacional, el empleo de la

³ Véase <http://go.worldbank.org/88X6PU5GV0>.

gente de mar, los requisitos de capacitación y los problemas jurídicos internacionales.

12. A diferencia de lo que ocurre en otros muchos países en desarrollo, el transporte terrestre ha tenido menos importancia para los pequeños Estados insulares en desarrollo, en particular los que tienen superficies terrestres pequeñas. Los presupuestos de vialidad por lo común son reducidos, y la contaminación atmosférica producida por el transporte terrestre se ha considerado de relativamente menor importancia. Sin embargo, en algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, el desarrollo del transporte terrestre sigue planteando problemas considerables, en particular en lo que hace a captar recursos financieros para la construcción y conservación de caminos, las alianzas entre los sectores público y privado, la reglamentación de los servicios de transporte y los crecientes volúmenes de tráfico en espacios viales relativamente pequeños. La seguridad vial ha pasado a ser un problema importante, por ejemplo, en Fiji, Papua Nueva Guinea, Jamaica, la República Dominicana y Santa Lucía.

B. Políticas y programas

13. En el plano mundial, la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) han brindado apoyo a los pequeños Estados insulares en desarrollo fundamentalmente en la esfera del aumento de la seguridad del transporte marítimo y aéreo, en consonancia con las nuevas normas internacionales adoptadas en años recientes. Aunque se han hecho trabajos considerables para mejorar esa normativa, se precisan más esfuerzos y financiación para coadyuvar a la observancia de las normas de la OACI y la OMI en muchos de esos Estados.

14. En el plano regional, se informa de progresos importantes, en particular en el Pacífico. En 2004, los dirigentes del Foro de las Islas del Pacífico aprobaron los Principios del Foro sobre los servicios regionales de transporte para subrayar la importancia de la prestación y el mantenimiento de servicios de transporte aéreo y marítimo regulares, fiables y competitivos. En los Principios se reconocieron los problemas que planteaban unos mercados cada vez más competitivos y las nuevas normas en materia de seguridad internacional. En 2005 se creó la Oficina de Seguridad de la Aviación en el Pacífico, que fue seguida por la aprobación del Acuerdo sobre Servicios de Transporte Aéreo en las Islas del Pacífico. Ha habido grandes mejoras en los servicios de transporte por mar en algunas rutas entre los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Pacífico. Por ejemplo, la compañía Kiribati Shipping Services Limited inició un servicio de transporte de enlace regular de Suba, a Nauru y Tuvalu, en junio de 2009. También ha mejorado la logística debido a la mejor infraestructura de comunicaciones promovida por conducto de la Estrategia Digital de la Región del Pacífico, los sitios del Plan de conectividad rural a la Internet, la Iniciativa “un ordenador portátil por niño” y la Red de Información del Pacífico Sur de la que son miembros seis pequeños Estados insulares en desarrollo. Otra esfera prioritaria es la de la contaminación marítima. Tanto el Programa de Prevención de la Contaminación en el Océano Pacífico como la Asociación de Puertos de Países del Pacífico colaboran en la aplicación de los Planes de emergencia para vertimientos marinos en los puertos. En las Islas Cook, Tonga y Tuvalu se han adoptado versiones modificadas de leyes modelo basadas en instrumentos de la OMI y otros instrumentos jurídicos internacionales en materia de

transporte marítimo y pesca. Samoa es el país que en fecha más reciente ha sancionado legislación sobre contaminación marina (2008). Fiji y Vanuatu están adelantados en su proceso de redacción legislativa. El Programa de Prevención de la Contaminación en el Océano Pacífico ha formulado también una Estrategia regional sobre las plagas marinas invasoras relacionadas con el transporte marítimo en el Pacífico, que se aprobó en 2006. En la región del Caribe se ha tratado de fusionar a Air Jamaica con Caribbean Airlines de Trinidad y Tabago, con el fin de crear una empresa aérea auténticamente regional.

15. En el plano nacional, la mayor parte de las iniciativas relacionadas con el transporte se han centrado en el desarrollo de puertos y aeropuertos. Los progresos muchas veces se han visto constreñidos por la falta de financiación y los problemas vinculados con los costos y la fiabilidad de las redes de electricidad y las infraestructuras de comunicaciones, circunstancia que se debe también a la topografía de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Ha habido un ámbito limitado para la constitución de alianzas público-privadas y otras modalidades de participación del sector privado, a causa del tamaño reducido de los mercados y de las oportunidades de captación de rentas. Con todo, en algunos de estos Estados se han hecho progresos importantes. Por ejemplo, el aeropuerto internacional de Nauru se conforma ahora a las normas internacionales de la OACI en cuanto a la capacidad de extinción de incendios y se han ampliado grandemente sus servicios móviles de telefonía y datos. También son dignas de mencionar algunas iniciativas de los pequeños Estados insulares en desarrollo en el sector del transporte por carretera. En Papua Nueva Guinea se ha constituido un fondo vial especial inspirado en las prácticas de algunas economías emergentes⁴. En Santa Lucía, la tributación aplicada a los automotores y la gasolina ha servido para moderar el uso de la energía.

C. Lecciones aprendidas

16. Pese a todos estos esfuerzos en los planos mundial, regional y nacional, la prestación de servicios fiables y eficientes de transporte aéreo, terrestre y marítimo sigue siendo un desafío para muchos pequeños Estados insulares en desarrollo, especialmente en el Pacífico. Ello se debe, por un lado, a las características intrínsecas de los pequeños Estados insulares en desarrollo, a saber, pequeño tamaño, bajos volúmenes de transporte, y lejanía geográfica; y, por el otro, a problemas que los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen en común con otros países en desarrollo, por ejemplo, una capacidad y unos recursos financieros limitados.

17. El regionalismo y la regionalización en el transporte son instrumentos relevantes para encarar de manera eficaz los problemas de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Con todo, no se puede depender de ninguna buena práctica a priori, pues los costos y beneficios y su distribución necesariamente acusan variaciones entre regiones e iniciativas. En particular, la participación internacional en la infraestructura y en la liberalización puede dar lugar a sistemas de distribución en estrella que benefician principalmente a los centros, salvo cuando exista un régimen internacional de participación de los costos y beneficios resultantes. En ese

⁴ Véase CESPAP, Comité de Gestión de la Globalización, cuarto período de sesiones, documento E/ESCAP/CMG(4/I)/7, septiembre de 2007.

contexto, las deliberaciones relativas al proyecto de fusión de Air Jamaica y Caribbean Airlines de Trinidad y Tabago constituyen una perspectiva útil.

18. Puede ser sumamente útil adoptar una perspectiva logística sustentada en un enfoque intermodal que incluya, también, las infraestructuras de comunicaciones y energía pertinentes. A ese respecto, se pueden extraer lecciones importantes de la visión expresada por los ministros de transporte de Asia en la Conferencia Ministerial sobre el Transporte de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, celebrada en Busan (República de Corea) en 2006.

19. La mancomunidad de recursos en materia de tecnología, soluciones institucionales, reglamentación y administración ha sido una modalidad de cooperación de costo particularmente económico.

III. Gestión de desechos y productos químicos

A. Tendencias y cuestiones emergentes

20. El crecimiento demográfico, la urbanización, la evolución de los patrones de consumo, el comercio y el turismo de temporada imponen presiones sobre los sistemas de gestión de desechos en los pequeños Estados insulares en desarrollo⁵, tal como ocurre en otros países en desarrollo. En particular, los volúmenes de aguas servidas y desechos sólidos de los hogares han ido en rápido aumento, al igual que la proporción de materiales no degradables y tóxicos. En los pequeños Estados insulares del Pacífico se estima que los volúmenes de desechos sólidos municipales se han duplicado en años recientes. A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, y de manera similar a la situación que se observa en otros países en desarrollo, de ordinario más de la mitad de los desechos en los pequeños Estados insulares en desarrollo son de carácter orgánico. Ello subraya la importancia del compostaje, los fertilizantes especiales y la biogásificación, por oposición a la incineración. Entre los problemas principales cabe mencionar la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales y la contaminación marina de fuentes terrestres, como las aguas servidas de los hogares, los efluentes industriales y la escorrentía agrícola; las obras inadecuadas de tratamiento de aguas servidas (véase E/CN.17/1998/7/Add.2)⁶; la ausencia o gestión deficiente de los vertederos; y la falta de capacidad para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos.

21. El problema de los desechos ha planteado para los pequeños Estados insulares en desarrollo una mayor amenaza que para otros países en desarrollo, habida cuenta de las bajas capacidades de sustentación ambiental y socioeconómica de los pequeños Estados insulares en desarrollo, que por lo común tienen carencias de tierras y recursos y son ecológicamente frágiles. En verdad, las prácticas actuales de gestión de desechos en muchos de esos Estados han producido una degradación de los arrecifes de coral, los lechos de hierbas marinas, los manglares y las zonas costeras, así como los sistemas de alerta sanitaria sobre enfermedades y alimentos

⁵ R. R., Thaman, et al. 2003. *Wasted Islands? Waste and the Need for Integrated Waste Management in the Pacific Islands*. Trabajo presentado en la Reunión de Expertos sobre gestión de desechos en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Programa de Acción de Barbados + 10.

⁶ Informe del Secretario General sobre el *manejo de desechos en los pequeños Estados insulares en desarrollo*.

contaminados. Esas tendencias implican una amenaza para el turismo y la pesca, sectores que siguen teniendo una gran importancia para las economías de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo y que, en su momento, podrían incluso amenazar la seguridad alimentaria en algunos de esos Estados⁷. Incluso si fuera posible evitar los efectos más catastróficos, los costos económicos actuales de los desechos sólidos ya son muy elevados en muchos pequeños Estados insulares en desarrollo. Por ejemplo, en Palau representan el 1,6% del producto interno bruto (PIB)⁸.

22. Con todo, en muchos pequeños Estados insulares en desarrollo se han hecho también progresos importantes para mejorar la gestión de los desechos. Por ejemplo, entre el 60% y el 90% de la población se benefició de la cobertura de recolección de desechos en las principales ciudades del Caribe, con la excepción de Haití, donde era mucho menor. Se han hecho algunos progresos respecto de los vertederos. Muchos pequeños Estados insulares en desarrollo han alcanzado ya la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionada con el acceso universal a mejores servicios de saneamiento. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial relativo a la región del Caribe, todos los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe menos uno han logrado como mínimo el 80% de acceso al saneamiento y muchos han pasado del 90%⁹. Sin embargo, en otros informes se destacan las deficiencias de las obras de alcantarillado y captación de aguas servidas en pequeños Estados insulares en desarrollo¹⁰ y las incidencias elevadas de eutroficación debido al vertimiento de aguas servidas en ríos y aguas litorales. Por ejemplo, en Santa Lucía solo el 13% de la población tiene acometidas a la red de alcantarillas¹¹. En Haití casi no existen servicios de captación de aguas servidas, solo el 40% de la población utiliza letrinas y fosas sépticas y entre el 80% y el 90% de los desechos sólidos se vierten ilegalmente en el mar y los ríos¹². Aunque los elevados costos de construcción y mantenimiento de las plantas modernas de tratamiento de aguas servidas constituyen un condicionamiento importante, cabe señalar que existen métodos más económicos de tratamiento biológico que son especialmente apropiados para climas tropicales.

23. Las características especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo limitan también la posibilidad de transferir las buenas prácticas de otros países en desarrollo. La viabilidad económica de las iniciativas de reciclaje está condicionada por los volúmenes relativamente pequeños de plásticos, papel, cartón y productos orgánicos a nivel nacional, los elevados precios de la energía, la lejanía de los mercados, los altos costos del transporte y la falta de instrumentos económicos para

⁷ Véase el Informe de la Reunión de Expertos sobre gestión de desechos en los pequeños Estados insulares en desarrollo de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, titulado *Addressing the Challenges of Waste Management in SIDS*, 2003.

⁸ Secretaría del Programa del Pacífico Sur para el Medio Ambiente, 2005. *Solid Waste Management Strategy for the Pacific Region*.

⁹ Taller del Caribe sobre saneamiento, 2008. *Report on Integration of Sanitation Policies into National Development Plans in the Caribbean Region*.

¹⁰ S. Heilman y C. Corbin, Programa sobre el Medio Ambiente del Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. "Assessment of the State of the Environment Relevant to the GPA Source Categories in the Caribbean Small Island Developing States", 2004.

¹¹ Global International Waters Assessment. *Regional Assessment 3a for the Caribbean Small Island Subsystem*, 2004.

¹² Global International Waters Assessment. *Regional Assessment 4 for the Islands of the Greater Antilles*, 2004.

fomentar el desvío de esos materiales hacia otros usos. Cuando la superficie terrestre es limitada, muchas veces se recurre a la incineración como única opción de tratamiento económicamente viable, opción que, sin embargo, por lo común resulta insostenible en términos tanto de la contaminación como de los costos elevados.

24. Los pequeños Estados insulares en desarrollo son cada vez más vulnerables a los movimientos transfronterizos de desechos y productos químicos peligrosos que tienen su origen en fuentes terrestres y en los buques, principalmente fuera de las zonas económicas exclusivas de los pequeños Estados insulares en desarrollo. En particular, los grandes volúmenes de plásticos en los océanos y los desechos vertidos por los buques son problemas que preocupan grandemente a los pequeños Estados insulares en desarrollo y que han tenido efectos destructivos sobre sus ecosistemas marinos.

25. Análogamente, el uso y la eliminación de incluso pequeños volúmenes de una amplia gama de productos químicos han tendido a producir más daños en los pequeños Estados insulares en desarrollo que en otros países en desarrollo. Entre ellos cabe mencionar también las repercusiones del uso de plaguicidas y fertilizantes sobre los exiguos recursos de aguas superficiales, los ríos y las aguas costeras y la eutrofización debida a niveles elevados de nutrientes en el agua. Las repercusiones sobre las principales industrias costeras y los medios de subsistencia sostenibles de las comunidades litorales han sido perjudiciales en algunos pequeños Estados insulares en desarrollo.

B. Políticas y programas

26. En su vigésimo segundo período extraordinario de sesiones sobre el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, celebrado en Nueva York en 1999⁸, y en la Estrategia de Mauricio para la Ejecución¹³, la Asamblea General hizo hincapié en la importancia de una buena gestión de los desechos como componente estratégico del desarrollo sostenible en esos Estados. En consecuencia, los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo han empeñado grandes esfuerzos por lograr la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionada con el acceso universal a mejores servicios de saneamiento. Esos esfuerzos se han concentrado en programas y proyectos, pues solo un número reducido de pequeños Estados insulares en desarrollo han instituido políticas nacionales de saneamiento.

27. El Convenio de Basilea y otras convenciones internacionales tienen por objeto contrarrestar los peligros de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Las convenciones regionales complementan dichos acuerdos, a saber: la Convención de Bamako (Convención de Bamako relativa a la prohibición de la importación a África, la fiscalización de los movimientos transfronterizos y la gestión dentro de África de desechos peligrosos) y la Convención de Waigani (Convención de prohibición de la importación de los países insulares del Foro de desechos

¹³ Véase *Informe de la Reunión Internacional para examinar la ejecución del Programa de Acción para el Desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, Port Louis (Mauricio), 10 a 14 de enero de 2005* (publicación de las Naciones Unidas: número de venta S.05.II.A.4 y corrección), cap. I, resolución 1, anexo II.

peligrosos y radiactivos y sobre el control del movimiento transfronterizo y la ordenación de desechos peligrosos dentro de la región del Pacífico meridional). No existe una convención similar para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe¹⁰.

28. En la región del Pacífico, los programas destinados a mejorar la gestión de los desechos se han centrado principalmente en la educación y la sensibilización. Sin embargo, la planificación y la ejecución se han caracterizado por su insuficiencia y carácter ad hoc⁷, que por lo común tuvieron una exigua incidencia sobre la modificación del comportamiento⁸. La Secretaría del Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente administra el Programa regional del Pacífico Sur de prevención de la contaminación y reducción al mínimo y gestión de los desechos, con componentes terrestres, litorales y marinos, tales como el Programa Mundial de Acción del PNUMA para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra⁵. La Secretaría del Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente coordina iniciativas regionales de creación de capacidad y la formulación de una Estrategia regional del Pacífico sobre la gestión de los desechos sólidos⁸. Entre los asociados cabe mencionar al Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, el Organismo Japonés de Cooperación Internacional, el Organismo de Nueva Zelandia para la Ayuda y el Desarrollo Internacional, el Organismo Australiano para el Desarrollo Internacional, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Programa de Acción Mundial del PNUMA para la protección del medio marino, el Instituto de la UNESCO para la educación sobre el agua, la Secretaría de la Comunidad del Pacífico, la Comisión de Geociencia Aplicada del Pacífico Sur, la OMS y el PNUMA.

29. Aunque en la región del Caribe Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas han elaborado leyes nacionales sobre gestión de los desechos sólidos, las leyes de salud pública siguen siendo los instrumentos legislativos más comunes en relación con el saneamiento en la mayor parte de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe⁸. Las iniciativas internacionales, regionales y bilaterales se han focalizado en los problemas del medio marino, y se han aplicado muchas estrategias, planes de acción y convenios sobre el medio ambiente que han servido para crear conciencia sobre los problemas del medio ambiente en los niveles políticos más elevados. Como ejemplos de nuevas iniciativas, redes y organismos regionales en la región cabe mencionar⁸ al Programa sobre el Medio Ambiente del Caribe del PNUMA¹⁴; el Convenio de Cartagena para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe; el Proyecto de gestión de los desechos sólidos y los desechos generados por los buques de la Organización de Estados del Caribe Oriental⁶; el Proyecto de gestión integrada de cuencas hidrográficas y litorales en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe; RedCaribe: Alianza del Gran Caribe sobre Desechos Sólidos y Reciclaje; el Taller regional de CARIBSAN sobre la integración de las políticas de saneamiento en los planes nacionales de desarrollo de la región del Caribe; y la Guía de tecnologías ambientalmente racionales para la gestión integrada de los desechos sólidos, líquidos y peligrosos en los pequeños Estados insulares en desarrollo en la región del Caribe.

¹⁴ Programa sobre el Medio Ambiente del Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, *Wastewater, Sewage and Sanitation*, 2008.

30. En la región del Atlántico, el Océano Índico, el Mediterráneo y el Mar del Sur de China los regímenes nacionales eficaces de gestión de desechos son más la excepción que la regla y no se puede informar de la existencia de programas, políticas o instrumentos jurídicos importantes a nivel regional. En Comoras, no existe un sistema estructurado de gestión de desechos o un organismo de gestión de desechos. En cambio, en Mauricio y Seychelles se han adoptado programas de gestión integrada de desechos sólidos con apoyo del Programa de Cooperación de la Unión Europea (UE), que abarca un proceso sistemático de recolección, eliminación, compostaje y recuperación y también la intervención del sector privado. De resultados de esas actividades, hay vertederos funcionales en Mauricio y en proceso de construcción en Seychelles. Seychelles, que ha avanzado también en el compostaje sistemático para los mercados locales y de exportación, ha abandonado la práctica de incineración de desechos a cielo abierto (común en otras partes de la región) y ha creado un organismo especial para la gestión, reducción al mínimo y reciclaje de desechos sólidos y peligrosos. En Maldivas, el PNUD brindó apoyo a la formulación de una política nacional de gestión de desechos sólidos. En general, los planes nacionales de gestión ambiental han sido los principales factores que han impulsado las políticas de gestión de desechos sólidos de los pequeños Estados insulares en desarrollo en la región del Atlántico, el Océano Índico, el Mediterráneo y el Mar del Sur de China. El reciclaje de residuos en escala comercial dentro de la región se realiza solo en Mauricio, donde se reciclan plásticos y el bagazo se utiliza como fuente de energía.

31. En el plano nacional, los pequeños Estados insulares en desarrollo han emprendido una amplia gama de programas y proyectos. Por ejemplo, en Nauru y en otros países se ha mejorado considerablemente la gestión de desechos mediante mejoras infraestructurales focalizadas en el transporte y el tratamiento de aguas servidas. En muchos pequeños Estados insulares en desarrollo tanto las políticas como los reglamentos en el ámbito de la gestión de desechos adolecen todavía de una fragmentación geográfica y conceptual, y los gobiernos han tratado de mejorar la coordinación dentro de los organismos gubernamentales competentes y entre estos (lo que ha sido difícil, especialmente cuando los organismos son a la vez órganos reglamentarios y prestadores de servicios)⁹. Aunque ha habido muchos proyectos de educación y sensibilización, solo han producido resultados sin signo definido en lo que concierne a la modificación de los comportamientos. Santa Lucía y otros países han aplicado satisfactoriamente las normas internacionales sobre vertederos y obras conexas, los desechos generados por los buques y la eliminación de desechos biomédicos, pilas y amianto.

C. Lecciones aprendidas

32. “No hay ninguna fórmula de aplicación universal”. Aunque los pequeños Estados insulares en desarrollo comparten con otros países en desarrollo diversos problemas comunes en la esfera de la gestión de desechos, las mejores prácticas de gestión de desechos no necesariamente se pueden transferir, ni siquiera entre pequeños Estados insulares en desarrollo. El mejor método es el que se adapta a cada combinación singular de características nacionales.

33. La aplicación sin modificaciones de tecnologías y prácticas empleadas en los países en desarrollo no exhibe un historial satisfactorio. El enfoque tradicional que aplican los países desarrollados, focalizado en la tecnología, requiere un transporte

eficiente, una cuantía significativa de recursos financieros y espacio físico para vertederos y obras de tratamiento de aguas servidas, elementos que, por lo común, no existen en los pequeños Estados insulares en desarrollo. En consecuencia, esos Estados pueden adoptar enfoques encaminados a aprovechar los desechos como “recursos” para derivar de ellos beneficios sociales, económicos y ambientales. Por ejemplo, el compostaje de desechos orgánicos, una práctica tradicional en los pequeños Estados insulares en desarrollo, sirve para reducir los desechos y producir sustitutos de fertilizantes químicos. Entre otras opciones cabe mencionar la conversión de desechos en combustibles y agua de riego mediante procesos como la fermentación, la conversión térmica y la pirólisis a baja temperatura⁷.

34. La estrategia de gestión de desechos sólidos de la Organización de Estados del Caribe Oriental, se considera en la categoría de mejores prácticas. Esa estrategia se puede complementar con un proceso para evaluar los sistemas establecidos de gestión de desechos, con miras a determinar qué sistemas y modelos se adaptan mejor a los pequeños Estados insulares en desarrollo.

35. El PNUMA ha propuesto los siguientes elementos de una estrategia para los pequeños Estados insulares en desarrollo con la mira de impulsar sus iniciativas de recuperación de materiales y reducción de desechos¹⁵: realizar campañas educativas; estudiar las corrientes de desechos (volumen y composición), que mejora la gestión y resalta las oportunidades de reciclaje; apoyar la separación y recuperación en la fuente; facilitar la constitución de empresas pequeñas mediante la sanción de nuevos reglamentos o la reforma de los reglamentos en vigor; ayudar a los que se dedican a la recuperación de recursos; reducir los desechos mediante instrumentos legislativos y económicos; exportar materiales reciclables y reciclaje doméstico; promover las innovaciones para reutilizar desechos; y reducir el uso de sustancias que producen desechos tóxicos o peligrosos.

36. Las campañas de sensibilización pública debe ser campañas a largo plazo con medios múltiples, vinculadas con los medios de subsistencia locales y los proyectos comunitarios. Las alianzas pueden también reducir los costos generales, incluso cuando van en aumento los niveles generales de desechos. Para fomentar la adquisición de nuevo equipo es preciso fortalecer la capacidad local de mantenimiento sostenible.

IV. Minería

A. Tendencias y cuestiones emergentes

37. Solo en un número muy reducido de pequeños Estados insulares en desarrollo existen industrias extractivas de importancia; allí donde existen, con todo, el sector reviste una importancia económica significativa¹⁶. Por ejemplo, el 40% del PIB de

¹⁵ PNUMA: *Directory of Environmentally Sound Technologies for Waste Management in Pacific Small Island Developing States*, 2002 y *Directory of Environmentally Sound Technologies for Waste Management in Caribbean Small Island Developing States*, 2004.

¹⁶ A los efectos del presente informe, se entiende por industrias extractivas las actividades primarias vinculadas con la extracción de recursos no renovables. Dichos recursos pertenecen a una de tres categorías de minerales: minerales energéticos (petróleo, gas, carbón y uranio), minerales metálicos y minerales no metálicos (minerales industriales y de construcción y piedras preciosas).

Trinidad y Tabago proviene de regalías sobre el petróleo y el gas, productos que generan también el 80% de las exportaciones¹⁷. Entre los exportadores importantes de minerales cabe mencionar a Jamaica (bauxita y alúmina), Guyana (bauxita), Suriname (bauxita y alúmina), la República Dominicana (níquel), Cuba (níquel) y Papua Nueva Guinea (cobre y oro). Aunque en menor escala, Barbados, Fiji, las Islas Salomón y Seychelles y otros Estados se dedican también a la extracción y exportación de minerales. La extracción de agregados, como arena, grava y piedra caliza para la construcción, es importante para las economías de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo.

38. La minería artesanal y de pequeña escala, que corre paralela a la minería de gran escala, representa un segmento considerable del sector en varios pequeños Estados insulares en desarrollo. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea, el 90% de los mineros son mineros rurales artesanales que utilizan herramientas tradicionales. En Suriname, casi todo el oro es extraído por mineros artesanales, con la excepción de una gran mina de oro de propiedad extranjera.

39. En fecha más reciente, los pequeños Estados insulares en desarrollo han comenzado la exploración minera en la plataforma continental y las zonas económicas exclusivas. Por ejemplo, las reservas de petróleo y gas natural frente a la costa son prometedoras para Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Barbados y otros países. Se echa de ver un mayor interés en la minería de los fondos marinos, especialmente de costras de ferromanganeso y sulfuros polimetálicos en las zonas económicas exclusivas de Papua Nueva Guinea, Fiji y Tonga. En 2008, Nauru y Tonga fueron los primeros pequeños Estados insulares en desarrollo que solicitaron a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos la concesión de permisos de exploración de nódulos polimetálicos en los fondos marinos internacionales.

40. Las actividades mineras producen efectos ambientales y socioeconómicos importantes. Las industrias extractivas en los pequeños Estados insulares en desarrollo coadyuvan a la generación de puestos de trabajo, la reducción de la pobreza y el desarrollo rural. En la práctica, con todo, los efectos positivos dependen de la calidad de las instituciones, las políticas y la legislación del Estado. Aunque esa situación es común a la de muchos países en desarrollo, la elevada vulnerabilidad y reducida dimensión de los pequeños Estados insulares en desarrollo por lo común hacen que estos sean más susceptibles a los efectos negativos. El uso de agua y energía para la minería y los desechos generados por el proceso rápidamente crean presiones para los ecosistemas frágiles. La erosión del suelo, la degradación de la tierra, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la contaminación tóxica, la contaminación de cuencas hidrográficas y los riesgos sanitarios y desplazamiento comunitarios consiguientes son repercusiones típicas de la actividad minera en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Por ejemplo, en Nauru, la degradación de la tierra, a causa de un siglo de extracción de fosfatos a cielo abierto, ha hecho que más del 70% de la superficie terrestre sea infértil e inapta para la agricultura¹⁸.

41. Por lo común se emplean sustancias tóxicas, como cianuro, mercurio y ácido sulfúrico, para separar el metal de la mena, proceso que deja residuos en los relaves. En la minería artesanal y de pequeña escala en Guyana, Suriname, Papua Nueva

¹⁷ Documento de país del Banco Mundial.

¹⁸ Nauru, Primer informe nacional a la Conferencia de los Estados Partes sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

Guinea y otros países se usa todavía el proceso de amalgamación con mercurio, razón por la cual el mercurio altamente tóxico se convierte en un contaminante persistente que circula en la atmósfera, el agua, los sedimentos, el suelo y los organismos vivos, causando daños al sistema nervioso y los órganos de los seres humanos. La extracción de arena, coral y otros agregados de playas y arrecifes cercanos a la costa acrecienta la erosión costera y puede ser causa de contaminación marina. Sin embargo, la extracción de arena ha armonizado con las tradiciones locales de construcción de vivienda.

42. En algunos casos, la minería ha llevado también a la creación de una economía dual, ha producido alteraciones sociales negativas (por ejemplo, desintegración de la familia, violencia, prostitución y uso indebido de sustancias), dislocaciones geográficas y contaminación. En algunas zonas en las cuales las compañías mineras de gran escala compiten con mineros artesanales y de pequeña escala, la ambigüedad de la normativa reglamentaria y su aplicación irregular han provocado conflictos e inestabilidades sociales. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea se estima que el 30% de los trabajadores de la minería artesanal y de pequeña escala son niños¹⁹. Las comunidades indígenas han sido particularmente vulnerables a los efectos perjudiciales de la actividad minera.

43. En su mayoría, los pequeños Estados insulares en desarrollo se han beneficiado de las entradas financieras debidas a las utilidades del sector minero y han sufrido el fenómeno del “síndrome holandés”. Por lo común, han concentrado su desarrollo económico de manera singular en la minería otrora lucrativa a expensas de otras fuentes de capacidad productiva. En muchos pequeños Estados insulares en desarrollo sigue habiendo un problema en cuanto a la transparencia de la percepción y asignación de las regalías producidas por la actividad minera. Al propio tiempo, cabe mencionar las consecuencias sociales, económicas y ambientales que acompañan al cierre de las minas. Por ejemplo, el cierre proyectado en 2013 de la mina Ok Tedi, en Papua Nueva Guinea, plantea estos problemas para alrededor de 50.000 habitantes cuya subsistencia depende de la mina.

B. Políticas y programas

44. En el plano mundial se han establecido regímenes reglamentarios para regular los efectos ecológicos, económicos y sociales de la minería. Jamaica, Papua Nueva Guinea, República Dominicana y Suriname son miembros del Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. Santo Tomé y Príncipe y Timor-Leste son países candidatos²⁰ de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas, una coalición de interesados múltiples que propicia una rendición de cuentas y una gobernanza mejoradas en los países dotados de recursos mediante la publicidad de los pagos de las compañías y de las rentas fiscales derivadas del petróleo, el gas y la minería. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se enuncian normas mínimas, incluida la norma de que las empresas de minería deben obtener el consentimiento

¹⁹ Geoff Crispin, “Environmental management in small scale mining in PNG”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 11, núm.2, marzo de 2003, págs. 175 a 183.

²⁰ Por país candidato se entiende el país que ha cumplido cabalmente y a satisfacción de la Junta de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas los cuatro indicadores para la adhesión; véase <http://eitransparency.org/countries/candidate>.

libre, previo e informado de las comunidades interesadas antes de realizar actividades en tierras indígenas. Sin embargo, la práctica en algunos pequeños Estados insulares en desarrollo se ha apartado de esas normas internacionales²¹. Algunas iniciativas mundiales han encarado el problema de la contaminación por el mercurio producida por la extracción artesanal y de pequeña escala de oro en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Por ejemplo, el programa del PNUMA sobre el mercurio y el Proyecto Mundial del Mercurio han ejecutado proyectos en Suriname y Guyana. En 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea prohibieron las exportaciones de mercurio metálico y de ciertos compuestos de mercurio.

45. En la región del Pacífico, se observa que la minería de los fondos marinos está emergiendo como posible sector de actividad industrial que ha llevado a los pequeños Estados insulares en desarrollo a examinar la conveniencia de establecer regímenes reglamentarios. Cabe mencionar que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos regula la minería fuera del mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de los pequeños Estados insulares en desarrollo individuales. Los regímenes reglamentarios nacionales que se aplican a esas zonas se refieren principalmente a los recursos vivos, especialmente la pesca, y la legislación nacional que rige en particular a la minería se aplica solo a la exploración en tierra firme, prestando poca o ninguna atención a las zonas frente a la costa. Las Directrices de Madang de la Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Meridional contienen una serie de normas internacionales sobre la exploración frente a la costa, que Fiji y otros Estados han utilizado en sus análisis de la política nacional sobre el tema. Fiji, Papua Nueva Guinea y otros pequeños Estados Insulares en Desarrollo han tratado de formalizar la minería artesanal y de pequeña escala mediante regímenes jurídicos, pero la aplicación de esas leyes sigue siendo difícil.

46. En la región del Caribe, solo en muy pocos pequeños Estados insulares en desarrollo se han adoptado políticas nacionales amplias y susceptibles de aplicación sobre la minería. Trinidad y Tabago, Suriname y Guyana han sancionado leyes de minería. En Jamaica la minería se rige por la Ley de la Autoridad de Conservación de Recursos Naturales. Barbados ha adoptado recomendaciones no vinculantes para las compañías mineras que realizan su giro de buena fe. Cuba aprobó una política nacional de minería en 2008 que abarca sistemas de calidad, protección del medio ambiente, cierre de minas y obligaciones ambientales. En muchos pequeños Estados insulares en desarrollo se plantean conflictos de intereses entre las comunidades locales, por un lado, y el Estado, por el otro, con respecto a las evaluaciones del impacto ambiental.

C. Lecciones aprendidas

47. Debido a las vulnerabilidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo y su dependencia de los recursos marinos, se precisan enfoques integrados de gobernanza que abarquen la minería, la pesca, la biodiversidad, la energía y el transporte marítimo. En las evaluaciones cuantitativas y cualitativas acaso haya que tener en cuenta las concatenaciones recíprocas que, por lo común, son más

²¹ Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Guyana.

importantes para los pequeños Estados insulares en desarrollo que para otros países en desarrollo. Además, es imperativo que la minería artesanal y de pequeña escala se incorpore a las estrategias de desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo, con una clara distinción, sin embargo, entre la minería artesanal y de pequeña escala que constituye una actividad de subsistencia y la que es una actividad de pequeñas empresas.

48. Sustentados en su experiencia en el sector de la minería, los pequeños Estados insulares en desarrollo han determinado las siguientes esferas en las que se debieran adoptar medidas con carácter prioritario: a) mejorar la capacidad nacional para la formulación de políticas, la negociación, la evaluación y la aplicación; b) velar por que se realicen análisis de costo-beneficio y evaluaciones de impacto ambiental integrales de posibles emplazamientos mineros; c) establecer regímenes de compensación equitativos y transparentes para mitigar la pérdida de recursos naturales, los daños ambientales y los costos socioeconómicos; d) legislar, administrar y aplicar los regímenes nacionales sobre minería y los planes de ordenación medioambiental; e) crear capacidad institucional sobre las tenencias mineras, la selección de compañías, el cierre de minas y las deficiencias institucionales; f) evaluar los recursos y crear bases de datos de minerales; y g) aumentar la participación de las partes interesadas.

49. En particular, es preciso subsanar las deficiencias institucionales y de capacidad en los organismos públicos a los cuales compete la coordinación, contratación y fiscalización del sector de la minería. Una mayor transparencia por parte del Estado y las iniciativas para crear sistemas abiertos de información pueden ser particularmente útiles para superar los problemas socioeconómicos y de sostenibilidad. Sin embargo, también son atinados desde el punto de vista económico y comercial, pues promueven inversiones sostenibles y transferencias de tecnología. En verdad, las compañías mineras mismas reconocen cada vez más que una participación temprana de la comunidad y el consentimiento libre, previo e informado son prácticas empresariales indispensables. Los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo tal vez quieran considerar la posibilidad de incorporar el requisito del consentimiento libre, previo e informado a los planes de desarrollo de la minería.

50. La experiencia de una cooperación regional más estrecha, especialmente entre los gobiernos de las regiones del Pacífico y el Caribe, indica que sus costos son reducidos y sus repercusiones son muy elevadas. En el sector de la minería, es imperativo entablar un diálogo intergubernamental, en particular respecto de la minería de los fondos marinos en las zonas económicas exclusivas y en las plataformas continentales ampliadas de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

V. Patrones de consumo y producción sostenibles

A. Tendencias y cuestiones emergentes

51. Por consumo y producción sostenibles se entiende “el uso de servicios y productos conexos que atienden a las necesidades básicas y producen una mejor calidad de vida, al tiempo que reducen al mínimo el uso de los recursos naturales y la producción de materiales tóxicos, así como las emisiones de desechos y

contaminantes durante el ciclo de vida útil, de modo de no causar perjuicio a las necesidades de generaciones futuras”²². En consecuencia, el concepto del consumo y la producción sostenibles es un concepto amplio e intersectorial, con arreglo al cual debiera haber una amplia participación de las partes interesadas en todos los niveles de adopción de decisiones. El consumo y la producción sostenibles constituyen una perspectiva útil en cuanto a la sostenibilidad del progreso de los pequeños Estados insulares en desarrollo en materia de desarrollo, habida cuenta de su elevada vulnerabilidad.

52. En años recientes, ha habido una serie de proyectos e iniciativas de consumo y producción sostenibles en los pequeños Estados insulares en desarrollo que han servido para indicar qué es viable. Sin embargo, rara vez han podido estos proyectos e iniciativas marcar una auténtica diferencia en los planos nacional y regional, circunstancia que se pone de manifiesto en todos los tipos de medidas de ecoeficiencia aplicadas a las economías de los pequeños Estados insulares en desarrollo y su comparación con países en desarrollo más grandes.

53. Una medida popular es la del déficit/superávit ecológico de los países²³, que es la diferencia entre la huella ecológica (la medida de la cantidad de tierra productiva y agua que se necesita para generar todos los recursos consumidos y absorber todos los desechos generados anualmente con la tecnología disponible) y la biocapacidad de un país (la capacidad total de producción biológica por año de una zona determinada). En el Informe sobre el estado del medio ambiente de la CESPAP se han citado los déficits y superávits ecológicos de países de Asia y el Pacífico. Aunque solo se dispone de esos datos respecto de unos pocos pequeños Estados insulares en desarrollo y territorios conexos, los resultados (cuando existen) no son alentadores. De acuerdo con las cuentas nacionales de la huella ecológica de 2009, Cuba, Haití, Fiji y la República Dominicana informaron de déficits ecológicos importantes, por oposición a los superávits típicos de países en desarrollo más grandes con ingresos similares. Guinea-Bissau, las Islas Salomón y Papua Nueva Guinea tuvieron superávits pequeños. Desafortunadamente, en muchos Estados insulares en desarrollo el balance se ha deteriorado de manera persistente en años recientes, pues la biocapacidad disminuyó de manera constante y la huella ecológica, por lo común, aumentó o solo se redujo ligeramente (por ejemplo, en Guinea-Bissau). Las huellas ecológicas decrecientes tuvieron su origen de ordinario en una declinación económica importante (por ejemplo, en Haití) y no fueron producto de la efectividad de las medidas de ecoeficiencia.

54. Los gobiernos de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo han prestado gran atención política a las emisiones de gases de invernadero. Con todo, esas emisiones han continuado en ascenso e incluso los progresos en cuanto a la intensidad de las emisiones de CO₂ han sido bastante limitados, como lo indica el Banco Mundial en relación con 29 pequeños Estados insulares en desarrollo. La intensidad del dióxido de carbono disminuyó solo en 14 pequeños Estados insulares en desarrollo y aumentó en 15 pequeños Estados insulares en desarrollo en la muestra de 1990 a 2005. A los efectos de una comparación, cabe mencionar que la intensidad de CO₂ en Asia oriental y la región del Pacífico en su conjunto se redujo

²² Definición adoptada en el programa de trabajo internacional de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en 1995.

²³ Global Footprint Network (www.footprintnetwork.org).

con considerablemente más celeridad que en muchos pequeños Estados insulares en desarrollo.

B. Políticas y programas

55. Las políticas y programas de consumo y producción sostenibles en los pequeños Estados insulares en desarrollo han tratado de mejorar la salud y los efectos ambientales de productos y servicios; sensibilizar; planificar inversiones en infraestructuras sostenibles; y mejorar la responsabilidad y rendición de cuentas ambientales y sociales de las empresas.

56. En el plano mundial, el Proceso de Marrakech fomenta la elaboración de un marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles, conforme a lo previsto en el Plan de Acción de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. El Proceso de Marrakech es orientado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y el PNUMA, en asociación con gobiernos y organizaciones. Entre los elementos importantes del Proceso de Marrakech cabe mencionar el establecimiento de centros de producción menos contaminante, la creación de grupos de trabajo temáticos y la aplicación de enfoques regionales y nacionales del consumo y la producción sostenibles.

57. Por producción menos contaminante se entiende una reducción de los efectos ambientales de procesos, productos y servicios mediante la utilización de estrategias, métodos y herramientas de gestión perfeccionados. Los centros nacionales de producción menos contaminante de la ONUDI/PNUMA están creando capacidad y realizando actividades de sensibilización en los países en desarrollo. Un sistema de gestión de conocimientos vincula a los miembros de la red de producción menos contaminante de la ONUDI en más de 30 países. En Cuba, los proyectos experimentales de producción menos contaminante han hecho disminuir los gastos de producción en 18 millones de dólares, los gastos de energía en 3,4 millones de dólares y los gastos en agua en 2,4 millones de dólares. En Mauricio se estableció un centro nacional de producción menos contaminante en 2009. El Instituto de Sanidad Ambiental del Caribe, en estrecha colaboración con la Comunidad del Caribe (CARICOM), ejecuta un proyecto de producción menos contaminante para familiarizar a las empresas más pequeñas con las prácticas de producción menos contaminante.

58. El Grupo de Trabajo sobre el Turismo es uno de siete grupos de trabajo en el marco del Proceso de Marrakech, que son iniciativas voluntarias, dirigidas por los gobiernos y asociados de los países desarrollados y en desarrollo. El turismo reviste gran importancia para muchos pequeños Estados insulares en desarrollo. El Grupo de Trabajo sobre el Turismo ha completado un programa trienal de trabajo y presentado 27 proyectos, incluidos proyectos experimentales de adaptación en pequeños Estados insulares en desarrollo. Se han realizado actividades en Fiji y Maldivas financiadas con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Los proyectos, que se refieren a la coordinación interministerial, la simplificación de los reglamentos, las evaluaciones de impacto y la información climática para la planificación estratégica a largo plazo del turismo, abarcan al propio tiempo medidas prácticas, en sitios seleccionados, para el control de la erosión, la gestión del agua y los desechos, los ecosistemas litorales y la salud.

59. En la región del Caribe, los pequeños Estados insulares en desarrollo determinaron algunas esferas prioritarias de consumo y producción sostenibles en 2008, incluidas las siguientes: turismo, servicios financieros y de ecosistemas; diversificación energética, pequeñas y medianas empresas; códigos de edificación; adaptación al cambio climático; diálogo nacional entre interesados múltiples; estrategias nacionales de consumo y producción sostenibles; y contratación pública sostenible. Se informó de ejemplos de estrategias nacionales de consumo y producción sostenibles o de la inclusión de elementos de consumo y producción sostenibles en las estrategias nacionales de desarrollo en Barbados, Cuba, Dominica y Jamaica. En Barbados, en la Política de Desarrollo Sostenible se destacan los principios de calidad de la vida, conservación de los recursos (incluido el principio de que “el que contamina paga”), la eficiencia económica y la equidad, y el Plan Estratégico Nacional para 2006-2025 pretende como objetivo crear una “economía verde”; diversos ministerios están también realizando evaluaciones sectoriales de iniciativas de consumo y producción sostenibles. En Cuba, la Estrategia Nacional de Producción Menos Contaminante y Consumo Sostenible, adoptada en 2004, ha hecho hincapié en la gestión de los recursos hídricos, la energía, los desechos y la industria como esferas prioritarias para modificar los patrones actuales de consumo y producción; la Estrategia se supervisa mediante indicadores cuantitativos. En Dominica, en lugar de una estrategia nacional dedicada exclusivamente al consumo y la producción sostenibles, en la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Gestión Ambiental se hace hincapié en las esferas prioritarias de la gestión de la tierra y el mar, los desechos, los desastres y el cambio climático, y en la política de turismo sostenible se tienen en cuenta la silvicultura, la fauna y flora silvestres y los recursos hídricos, la biodiversidad, los parques nacionales, los sitios de ecoturismo, las normas de turismo y los procesos de certificación. En Jamaica, el Plan Nacional de Acción Ambiental para 2006-2009 consta de una sección dedicada al consumo y la producción sostenibles, que se refiere a un programa de gestión de la demanda en el sector de la generación de electricidad, incluida la producción eficiente de energía, los códigos de edificación y las concesiones tributarias para el calentamiento de agua con energía solar.

60. En la región del Pacífico solo unos pocos pequeños Estados insulares en desarrollo han elaborado estrategias nacionales específicas de consumo y producción sostenibles. Sin embargo, muchas medidas regionales importantes en materia de consumo y producción sostenibles se han adoptado en forma colaborativa. Esas medidas van desde la adopción de un enfoque de crecimiento verde, el Plan del Pacífico, la Iniciativa de adquisición de petróleo a granel y la promoción exitosa de las energías renovables, hasta el establecimiento de una Oficina regional de asistencia para el consumo y la producción sostenibles en Asia y el Pacífico en 2006 y la mesa redonda sobre consumo y producción sostenibles en 1998 (que suministra herramientas prácticas y consta de grupos de trabajo temáticos). En 2005, 11 pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico (junto con otros miembros de la CESPAP) adoptaron un enfoque de crecimiento verde en la Quinta Conferencia Ministerial de la CESPAP sobre el medio ambiente y el desarrollo. El concepto del crecimiento verde ha plasmado en iniciativas para acrecentar la ecoeficiencia de la producción y el consumo en los pequeños Estados insulares en desarrollo, con miras a la consecución satisfactoria de los Objetivos 1 y 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Plan del Pacífico para el fortalecimiento de la cooperación y la integración regionales de 2005 es el marco político fundamental de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico;

enuncia metas y prioridades de desarrollo comunes y también prioridades regionales. La Iniciativa de adquisición de petróleo a granel tiene por objeto captar economías y beneficios y reflejar las metas y prioridades de seguridad energética enunciadas en las políticas energéticas nacionales y en la Política Regional de Energía de las Islas del Pacífico. Se trata de una iniciativa de las Islas Cook, Nauru, Niue y Tuvalu; las Islas Salomón y Tonga han indicado su interés en unirse a dicha Iniciativa. La promoción de las tecnologías de energías renovables ha ocupado un papel de privilegio en el programa de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico. En Fiji y Vanuatu, las políticas energéticas nacionales promueven la producción de biocombustibles mediante la plantación en tierras degradadas; el Gobierno de Vanuatu utiliza aceite de coco (mezclado con gasóleo o queroseno) en su parque automotor, y en las Islas Marshall algunos automotores y lanchas se alimentan con aceite de coco. También se producirá petróleo en las islas exteriores cuando se hayan instalado minisistemas de electricidad para elaborar copra y transformarla en petróleo. En varios pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico se están estudiando algunas propuestas de proyectos de gran escala de plantas de transformación de desechos en energía.

61. En la región del Atlántico, el Océano Índico, el Mediterráneo y el Mar del Sur de China se ha informado de progresos en Mauricio, Santo Tomé y Príncipe y Comoras, en términos de marcos nacionales de consumo y producción sostenibles y progresos conexos en esferas específicas, tales como el uso de la energía, la contratación verde y la educación. Por ejemplo, en Mauricio en el Programa Nacional de Consumo y Producción Sostenibles (2008-2013) se mencionan siete temas y 44 proyectos por un valor total de 1 millón de dólares. En Mauricio, en 2009 se inició un proyecto para dar efecto al enfoque de contratación pública sostenible del Grupo de Trabajo de Marrakech sobre la Contratación Pública Sostenible. En Mauricio se está elaborando un proyecto de ley amplio sobre eficiencia energética que se aplicará a todos los sectores. En Comoras, las medidas de consumo y producción sostenibles se han concentrado en reducir la dependencia de las importaciones de petróleo y acrecentar el acceso a la energía. En Comoras y en Santo Tomé y Príncipe, se han ejecutado programas de ecoturismo. En Mauricio, el Proyecto de educación y comunicación para estilos de vida sostenibles, en el marco del Programa Nacional de Consumo y Producción Sostenibles, ayudará a incorporar los objetivos de aprendizaje sobre estilos de vida sostenibles en los planes de estudio de la enseñanza primaria y secundaria.

C. Lecciones aprendidas

62. Aunque en los pequeños Estados insulares en desarrollo se han emprendido muchos proyectos e iniciativas satisfactorios en la esfera del consumo y la producción sostenibles, el progreso general ha sido mucho más lento de lo que hubieran deseado la mayor parte de los encargados de la formulación de políticas en esos países. Ello se debe, en parte, a una desvinculación persistente entre las políticas generales y los proyectos concretos, a la falta de capacidad y recursos y a problemas sencillos de asequibilidad de los productos para los grupos de bajos ingresos. Es más difícil en los pequeños Estados insulares en desarrollo que en otros países en desarrollo llegar a avenencias respecto de cuestiones de costos directos, pues los costos generales per cápita ya son considerablemente más elevados a causa

de la pequeña dimensión y la lejanía geográfica de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

63. El enfoque de crecimiento verde adoptado recientemente por los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico acaso sea un enfoque integrado útil para que todos esos Estados puedan reforzar tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. Al parecer, el enfoque más prometedor es reemplazar el antiguo paradigma de “crecer primero, limpiar después”. En cambio, el crecimiento verde centrado en mejorar la ecoeficiencia propicia la sostenibilidad, el buen desempeño y el medio ambiente como fundamento para el crecimiento y el desarrollo.

VI. Problemas persistentes

64. En todas las esferas examinadas en el presente informe se echa de ver la persistencia de una amplia gama de problemas: transporte, gestión de desechos y productos químicos, minería y consumo y producción sostenibles. Muchos de esos problemas son propios de los pequeños Estados insulares en desarrollo; otros, en cambio, son más graves solamente en términos relativos cuando se comparan con otros países en desarrollo. Seguidamente se describen ejemplos importantes de los problemas de los pequeños Estados insulares en desarrollo y de las lecciones aprendidas.

65. La prestación de servicios de transporte aéreo y marítimo fiables y eficientes sigue siendo un problema para muchos pequeños Estados insulares en desarrollo, especialmente en el Pacífico y en los pequeños Estados insulares en desarrollo más pobres, así como en las islas remotas dentro de los pequeños Estados insulares en desarrollo. El regionalismo y la regionalización en el transporte son instrumentos importantes para encarar de manera eficaz los desafíos que plantean la reducida dimensión de esos Estados, sus bajos volúmenes de transporte y su gran lejanía geográfica. La mera transferencia de mejores prácticas de otros países en desarrollo acaso no produzca resultados satisfactorios en los pequeños Estados insulares en desarrollo, como lo ponen de manifiesto los efectos distributivos de los sistemas emergentes de distribución en estrella. Sin embargo, el bajo desempeño logístico de la mayor parte de los pequeños Estados insulares en desarrollo implica también que se pueden lograr mejoras significativas.

66. Aunque los pequeños Estados insulares en desarrollo comparten con otros países en desarrollo diversos problemas comunes en la gestión de desechos, las mejores prácticas de gestión de desechos no necesariamente son transferibles incluso entre pequeños Estados insulares en desarrollo, pues “no hay ninguna fórmula de aplicación universal”. Además, la aplicación sin modificaciones de las tecnologías y prácticas utilizadas en los países desarrollados no tiene historiales satisfactorios, pues requiere un transporte eficiente, una gran cuantía de recursos financieros y espacio físico para vertederos y plantas de tratamiento de aguas servidas, elementos de los que típicamente se carece en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Esos Estados pueden aprender mucho de las mejores prácticas de los gobiernos locales en otros países. Entre los enfoques prometedores cabe mencionar el compostaje de desechos orgánicos, que produce sustitutos de los fertilizantes químicos, así como la conversión de desechos en combustibles y agua de regadío, mediante fermentación, conversión térmica y pirólisis a baja temperatura. El movimiento transfronterizo de desechos y productos químicos

peligrosos es un problema emergente e importante que los pequeños Estados insulares en desarrollo comparten con muchos otros países en desarrollo.

67. En el sector de la minería, las deficiencias institucionales y de capacidad persisten en los organismos de gobierno encargados de la coordinación, la contratación y la supervisión en el sector de la industria extractiva. La mayor transparencia, la participación temprana de las comunidades y el consentimiento libre, previo e informado son elementos indispensables tanto para el Estado como para las empresas. A causa de las vulnerabilidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo y de su dependencia de los recursos marinos, acaso sea menester aplicar unos enfoques integrados de la gobernanza que abarquen la minería, la pesca, la biodiversidad, la energía y el transporte marítimo. En la evaluación cuantitativa y cualitativa acaso sea preciso tener en cuenta las concatenaciones que típicamente son más importantes para los pequeños Estados insulares en desarrollo que para otros países en desarrollo. Además, en las estrategias de desarrollo en los pequeños Estados insulares en desarrollo hay que incluir las actividades de minería artesanal y de pequeña escala, con una clara distinción entre la minería artesanal y de pequeña escala que constituye una actividad de subsistencia y la que es una actividad de empresas pequeñas. La experiencia de una cooperación regional más estrecha, especialmente entre los gobiernos de los Estados de las regiones del Pacífico y el Caribe, indica que sus costos son reducidos y sus repercusiones son muy elevadas. En el sector de la minería es imperativo entablar un diálogo intergubernamental, en particular respecto de la minería de los fondos marinos en las zonas económicas exclusivas y en las plataformas continentales ampliadas de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

68. Entre los problemas persistentes para los pequeños Estados insulares en desarrollo en la esfera del consumo y la producción sostenibles cabe mencionar la desvinculación entre las políticas generales y los proyectos concretos, la falta de capacidad y recursos y los problemas sencillos de asequibilidad de los productos para los grupos de bajos ingresos, especialmente cuando se tiene en cuenta que los costos ya son considerablemente más elevados en los pequeños Estados insulares en desarrollo a causa de su pequeña dimensión y su lejanía geográfica. El enfoque de crecimiento verde adoptado recientemente por los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico acaso sea el enfoque más prometedor para que todos los pequeños Estados insulares en desarrollo puedan reforzar tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad y reemplazar el antiguo paradigma de “crecer primero, limpiar después”.