



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.9
21 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Quinto período de sesiones
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia de
las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Enfoque integrado de la planificación y la ordenación

de los recursos de tierras*

(Capítulo 10 del Programa 21)

ÍNDICE		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I.	OBJETIVOS FUNDAMENTALES	1 - 3	2
II.	LOGROS	4 - 17	3
III.	CAMBIOS PROMETEDORES	18 - 19	6
IV.	EXPECTATIVAS NO REALIZADAS	20 - 22	7
V.	NUEVAS PRIORIDADES	23 - 27	8
I. OBJETIVOS FUNDAMENTALES			

1. En el presente informe se pasa revista a los progresos alcanzados en la ejecución de los objetivos fijados en el capítulo 10 del Programa 21 (Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras)¹, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible sobre este particular en su tercer período de sesiones, celebrado en 1995. El objetivo principal del capítulo 10 del Programa 21 es la promoción de un enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras. Esto ha de lograrse mediante una combinación de actividades relacionadas con la ordenación, prestación de apoyo mediante sistemas de datos e información y coordinación y cooperación internacionales y regionales. Dado que el capítulo se ocupa de un importante aspecto intersectorial del proceso de adopción de decisiones con miras al desarrollo sostenible, guarda estrecha relación con varios otros capítulos del Programa 21, particularmente los que figuran en las secciones II y IV del mismo.

2. En términos más concretos, los objetivos del capítulo 10, para cuya ejecución se fijaron plazos, son los siguientes:

a) Estudiar y perfeccionar políticas para propiciar el uso óptimo de la tierra y la ordenación sostenible de los recursos de tierras, a más tardar para 1996 (se entiende a este respecto que los términos "tierra" y "recursos de tierras" se utilizan en un sentido general y amplio, e incluyen, por ejemplo, el agua, la flora, la fauna y otros recursos naturales relacionados con la tierra);

b) Mejorar y reforzar los sistemas de planificación, ordenación y evaluación de las tierras y sus recursos, para el año 2000 a más tardar;

* El informe fue preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, entidad encargada del capítulo 10 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones científicas internacionales y nacionales, organismos gubernamentales interesados y diversas otras instituciones y particulares.

c) Reforzar las instituciones y los mecanismos de coordinación relacionados con la tierra y sus recursos, para 1998 a más tardar;

d) Crear mecanismos para facilitar la intervención y participación activa de todos los interesados, para 1996 a más tardar.

3. El primero de los objetivos mencionados es el más importante de los cuatro, ya que realizará la función integradora principal que asegure que se combinen todos los insumos y actividades. La carencia de un enfoque integrado de la ordenación de los recursos de tierras, tanto para la producción como la conservación, hoy en día es la deficiencia más importante, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. La causa inmediata de esto casi siempre parece ser de índole institucional, ya que el desarrollo y la evolución de las instituciones humanas - para la reunión y la asimilación de información, para la negociación y la adopción de decisiones, para la prestación de servicios y la ejecución - ha quedado apreciablemente a la zaga del crecimiento de las poblaciones, la tecnología y las necesidades sociales y económicas.

II. LOGROS

A. Elaboración de políticas y metodología

4. Muchos países han elaborado o están en proceso de elaborar políticas ambientales nacionales. Sin embargo, es necesario que éstas no se queden únicamente en políticas, sino que se plasmen en programas de ejecución prácticos. Han prestado asistencia en esta esfera la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con arreglo a un proyecto conjunto para elaborar un marco estructural integrado que combine a los interesados, la información y las instituciones con incentivos para producir y conservar. El punto de partida es el conocimiento de que la producción aumentará en proporción al grado en que se eliminen las restricciones y se ofrezcan incentivos, y que los usuarios conservarán los recursos cuando se hace que redunde en su interés conservarlos. En segundo lugar, la utilización de los recursos será más eficaz cuando se administre mediante la negociación entre los interesados y cuando a todos éstos se les brinde información suficiente como base para la negociación y la adopción de decisiones. Para que ello ocurra, habrá que establecer marcos institucionales y sistemas de información adecuados. A este respecto, debe prestarse especial atención a los grupos de interesados que actualmente se hallan desfavorecidos en cuanto a la capacidad para negociar en condiciones de igualdad.

5. Se reconoce que las decisiones y negociaciones sobre el empleo de lo que son fundamentalmente los mismos recursos básicos se ejecutan en muchos niveles sociales e institucionales, desde el nivel de la finca hasta el nivel mundial, y que las estructuras de negociación y adopción de decisiones deben integrarse horizontal y verticalmente en lo relativo a la asignación, las necesidades y los objetivos. El término "planificación del uso de tierras", que en el pasado se ha referido principalmente a la planificación espacial de recursos físicos, y exclusivamente a la planificación, a menudo en un sentido de arriba hacia abajo, en muchos sentidos ha dejado de ser apropiado o adecuado para describir un marco omnímodo e integral que combine todos los aspectos del proceso de ordenación de tierras (y los recursos afines) para lograr una producción sostenible máxima y para satisfacer todas las demás necesidades humanas, como la vivienda y la preservación de la diversidad biológica.

6. Con arreglo al programa conjunto de la FAO/PNUMA, durante 1995 se celebraron dos consultas de expertos. Se dio plena expresión a los principios mencionados y se los encarnó en propuestas prácticas. Están en preparación tres publicaciones en que se describe el enfoque. Ya se está analizando el nuevo enfoque y varios países están comenzando a adoptarlo. Seguirá elaborándose y publicitándose en varios cursos prácticos y conferencias que se celebrarán en el futuro. Si bien probablemente pasarán varios años antes de que los principios lleguen a ser universalmente conocidos y se adopten y apliquen en forma generalizada, sobre este particular hay buenas razones para ser optimistas.

B. Sistemas de planificación, ordenación y evaluación

7. Las decisiones sobre el uso de las tierras suponen lograr una concordancia óptima entre los recursos de tierras y su uso. Hasta ahora no ha habido un

sistema práctico y convenido en el plano internacional para definir con precisión la cubierta de tierra, el uso de las tierras o los sistemas de producción. Esto ha entrañado una grave limitación a la elaboración de un conjunto global de estadísticas detalladas, lo que a su vez ha dificultado la observación de los cambios en el uso de la tierra y de la cubierta de tierra. La falta de un marco conceptual para describir y definir el uso de las tierras y la cubierta de tierra también ha sido una de las limitaciones más graves en relación con la determinación de opciones viables o el perfeccionamiento de los sistemas actuales de uso de las tierras y producción. Hace tres años la FAO y el PNUMA, en colaboración con instituciones nacionales, pusieron en marcha una iniciativa para elaborar un sistema lógico y práctico, tanto para la definición como para la clasificación. Se tiene programado publicar el resultado de esta labor a fines de 1996. Antes de esto ya se disponía de juegos de programas lógicos para definir y almacenar información sobre cubierta de tierra y uso de las tierras, elaborados con arreglo a la misma iniciativa.

8. Sin embargo, pese a estas dificultades con respecto a las definiciones y los conceptos, se han elaborado varios sistemas de información sobre los recursos de tierras, especialmente con respecto a los recursos forestales. También se están instaurando cada vez más sistemas de información geográfica, interconectados con bases de datos que contienen información sobre recursos de tierras al igual que información social y económica, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, a veces incluso a nivel de aldea. Es probable que durante los próximos años se registren avances rápidos en esta esfera, aunque serán más pronunciados en aquellos países que tengan mayor acceso a los recursos financieros y tecnológicos. Hay dos aspectos que actualmente están dirigiendo el proceso: la rápida digitalización de los mapas temáticos a todas las escalas y la vinculación de la esfera temática a bases de datos institucionales especiales. Por otra parte, el acceso del público a veces está limitado por reglamentaciones gubernamentales y por empresas comerciales que desean vender información.

9. Con respecto a la información, es necesario entender claramente tres aspectos fundamentales. El primero consiste en que la información necesaria para que los interesados de todo tipo puedan adoptar decisiones racionales comprende algo más que únicamente el suelo, el clima y otros datos físicos. También debe incluir información sobre posibles mercados, variedades de cultivos optativos, sistemas de producción, legislación y reglamentación, disponibilidad y precios de los insumos y varios otros factores. En segundo lugar, la información debe estar en forma regular al alcance de todos los interesados, inclusive a nivel de la comunidad. Esto exige ideas innovadoras sobre la elaboración de sistemas adecuados de difusión de la información. En tercer lugar, el acceso a la información debe estar combinado con educación y capacitación adecuadas sobre la forma de utilizarla y analizarla y sobre la manera de negociar en condiciones más igualitarias con otras clases de interesados, como los intereses comerciales.

10. Los gobiernos deben percatarse de que no pueden afrontar por sí solos en su totalidad la tarea de proporcionar toda la diversidad de información necesaria en todos los niveles. Deben desempeñar una parte muy importante las organizaciones del sector privado, como la radio y la televisión comerciales, los periódicos y las asociaciones de interesados. La rápida propagación actual de las redes de información y las conexiones de la Internet en el mundo entero

brindan la oportunidad de difundir activa y premeditadamente la información y los datos necesarios para la adopción lógica de decisiones y la negociación entre todas las clases de interesados, incluidos los que hasta ahora no han tenido acceso a la información.

11. Es preciso insistir en la necesidad de capacitación y educación en esta esfera general. Esto incluye capacitación sobre el empleo y la interpretación de la información, al igual que sobre la explotación de sistemas de información. Se está disponiendo de un número cada vez mayor de juegos de programas lógicos para computadora para la observación, la cartografía y el análisis de los recursos de tierras y los datos sobre el uso de las tierras en todos los niveles. También se está disponiendo cada vez más de datos obtenidos por teleobservación para utilizarlos como insumos y materias primas para la cartografía temática, la cartografía del uso de las tierras y la vigilancia del medio ambiente.

C. Instituciones y mecanismos de coordinación

12. La concepción y la ejecución de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras son tareas complejas que exigen la participación de varios ministerios en el plano nacional al igual que de las autoridades regionales y locales y el sector privado. Muchos de los mecanismos institucionales existentes no brindan condiciones que faciliten la actividad conjunta de los sectores público y privado o mejoren la participación de la ciudadanía y la transparencia en la ordenación de tierras.

13. Se necesita lograr avances mucho mayores en esta esfera general, en particular con respecto a la estructura de las instituciones gubernamentales. Una primera etapa consistiría en la creación de nuevos vínculos horizontales, lo que fomentaría el intercambio de información y contribuiría a asegurar un enfoque mejor integrado.

D. Participación popular

14. Día a día se acepta cada vez más la necesidad de que participen todos los interesados en el uso y la ordenación de las tierras, en particular las comunidades y la población en el plano local. Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de desarrollo en los países en desarrollo, están haciendo acopio de un acervo útil de experiencia, y éste está comenzando a reunirse y analizarse desde el punto de vista de los tipos de estructuras que dan mejor resultado en lo referente a representar a los interesados en el largo plazo, y la mejor forma en que éstos se pueden hacer representar. En algunos países en desarrollo los límites de los recursos de los gobiernos han dado lugar a una delegación de funciones del nivel de la administración central, permitiendo que las comunidades ejerzan mayor control sobre la ordenación de sus recursos locales. En general, los años recientes han sido testigos de la creación de un gran número y una amplia variedad de organizaciones a nivel local que participan en la esfera de la ordenación de las tierras (y los recursos afines).

15. Actualmente se está ejecutando un número cada vez mayor de programas prácticos destinados a hacer participar a las poblaciones locales en la ordenación de los recursos o encomendarles efectivamente la dirección del proceso (a diferencia de limitarse a brindar la oportunidad para "celebrar consultas" en relación con programas concebidos y ejecutados por los gobiernos). Actualmente se están refinando y perfeccionando algunos de los enfoques originales que han dado mejor resultado, en gran medida, aunque no en su totalidad, en países en desarrollo, y se están aplicando en una variedad mayor de circunstancias. Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), se han iniciado, consolidado o ampliado apreciablemente programas a nivel nacional destinados a alentar una mayor participación local en la planificación del uso de las tierras y la ordenación de los recursos, especialmente con respecto a los bosques. Entre ellos se cuentan el Programa de Bosques Modelo en el Canadá, la Ordenación Silvícola Conjunta en la India, el Programa Silvícola de la Comunidad en Nepal y el Programa de Conservación de las Tierras en Australia.

16. La experiencia del Banco Mundial en África sugiere que los recursos de tierras deben ordenarse al nivel más bajo posible, recurriendo a enfoques basados en la demanda y haciendo participar a los interesados, especialmente a las mujeres, en la adopción de decisiones. El Banco también insiste en que la tierra debe tratarse como un recurso social y también económico. Muchas otras organizaciones han llegado a las mismas conclusiones, tanto en el continente africano como en otras partes del mundo.

17. En varios países ha habido un mayor empeño en los últimos años para facilitar los medios para que la población exprese su parecer sobre planes relativos al uso de tierras públicas o para reglamentar el uso de tierras privadas. Además en los últimos cinco años se ha registrado un rápido aumento del número y el poderío de las organizaciones no gubernamentales en el mundo entero, muchas de las cuales sirven como medio para reflejar los intereses locales en el plano nacional e incluso internacional.

III. CAMBIOS PROMETEDORES

18. Al incluir el capítulo 10 en el Programa 21, los participantes en la CNUMAD aceptaron la importancia de fomentar un enfoque integrado de todos los aspectos de la ordenación de los recursos de tierras; desde 1992, en el plano nacional, se ha venido reconociendo cada vez más la necesidad de adoptar medidas para llevar a la práctica este empeño. Sólo en meses recientes más de 30 gobiernos han pedido asistencia a la FAO en esta esfera. Las autoridades nacionales también se están volviendo más abiertas a analizar y examinar opciones más fundamentales y radicales para la ordenación de las tierras, que pueden entrañar la reforma de las estructuras institucionales existentes, que a menudo pueden resultar una importante restricción a la adopción de medidas eficaces. El diálogo cada vez más intensificado con los gobiernos interesados brinda una oportunidad ideal para seguir elaborando y verificando el enfoque integrado propuesto de todos los aspectos de la ordenación de los recursos de tierra propuesto por la FAO y el PNUMA, mencionado anteriormente, y para hacer intervenir a los donantes, los organismos de desarrollo y los países receptores en un diálogo de copartícipes.

19. Varios países han logrado avances prácticos y apreciables en la descentralización del poder y la delegación de la adopción de decisiones a niveles que facilitan la participación de la población local. Esto está redundando en una mayor rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales en el plano local y el comienzo de un enfoque de la prestación de servicios basado en la demanda. Hay también indicaciones de una alianza cada vez más intensa entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo y la ordenación de los recursos de tierras, y el reconocimiento mutuo cada vez mayor de los puntos débiles y los puntos fuertes de cada parte.

IV. EXPECTATIVAS NO REALIZADAS

20. Ya se tiene una percepción pronunciada de la importancia de un enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras y ha sido alentador el interés que cada vez se hace mucho mayor en las propuestas que están elaborando en conjunto la FAO y el PNUMA sobre la base de los conocimientos existentes y la experiencia anterior. Sin embargo, cabe esperar que un enfoque diferente de la planificación de los recursos de tierras requiera algunos años para difundirse y ponerse en práctica en el mundo entero, especialmente puesto que puede entrañar reformas institucionales apreciables. Por consiguiente, la comunidad mundial debería adoptar una actitud realista en lo relativo a los plazos necesarios para el programa. Además, los avances hacia una adopción generalizada del enfoque se verán afectados por la carencia de recursos suficientes. El inclemente ambiente económico en el período transcurrido desde la CNUMAD ha dado por resultado que los recursos profesionales y monetarios disponibles en efecto hayan disminuido en forma pronunciada durante el período, en lugar de aumentar para reflejar los esfuerzos extraordinarios que están implícitos en las actividades complementarias de la Conferencia. También ha afectado la capacidad de las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas para elaborar los vínculos institucionales necesarios para realizar un enfoque combinado más racional a esta labor.

21. Como se ha observado anteriormente, si bien se ha registrado un rápido desarrollo de los sistemas de información relacionados con las tierras en los países que tienen acceso a recursos financieros y tecnológicos suficientes, los sistemas de información en muchos países en desarrollo han estado gravemente limitados por la falta de acceso a datos e información básicos sobre recursos naturales, por una infraestructura subdesarrollada de los mercados y por falta de capacidad institucional. Además, durante los últimos años se ha ido abandonando la cartografía básica de los recursos, tanto por parte de los propios países como de los donantes. Actualmente tanto los usuarios de las tierras como los gobiernos necesitan tener dicha información para la adopción de decisiones, pero en muchos casos no es asequible. Esto, al igual que el suministro de equipo y la prestación de capacitación para la reunión de información, incluida la cartografía, así como el desarrollo de sistemas, constituyen una esfera en que los donantes podrían hacer aportes muy positivos.

22. Además, para todos los países se necesita información más completa y la definición de varios conceptos importantes para vigilar con precisión la salud de los sistemas naturales o concebir y ejecutar sistemas de uso de las tierras y ordenación que sean sostenibles y adecuados en las diferentes combinaciones de

condiciones físicas, sociales y económicas que existen en el mundo. Hay dos esferas en que aún no se ha logrado un acuerdo internacional, a saber:

a) Las zonas ecológicas del mundo y sus componentes, como base para observar el cambio ambiental y elaborar directrices y políticas generales sobre ordenación;

b) Indicadores de la situación ambiental, que no son lo mismo que indicadores de la sostenibilidad, sino que se refieren al estado actual (o "salud") de una unidad ambiental desde el punto de vista de su situación de degradación o productividad.

V. NUEVAS PRIORIDADES

23. El aumento de la población y el uso insostenible de los recursos han producido problemas sociales y ecológicos que se cuentan entre los más graves que hoy en día enfrenta la sociedad. Si bien las tasas de crecimiento de la población mundial parecen haberse estabilizado en los últimos años, estas presiones siguen aumentando, especialmente en muchas partes de África y Asia, regiones en que probablemente será mayor la necesidad de producir alimentos durante el próximo medio siglo. Esas circunstancias son un argumento en favor de reconocer la necesidad de elaborar y aplicar sistemas más eficaces de ordenación de los recursos como la nueva prioridad de mayor importancia con que se enfrenta el mundo.

24. Habiéndose avanzado bastante hacia la conclusión de la etapa inicial de conceptualización de la iniciativa conjunta de la FAO/PNUMA, ahora hay una necesidad cada vez mayor de financiación en apoyo a la divulgación y el análisis del enfoque integrado propuesto mediante conferencias y seminarios y en apoyo a un programa de ejecución sobre el terreno en rápido crecimiento. Si bien se reconoce que los donantes se enfrentan a sus propias restricciones financieras, cabe esperar que reconocerán las ventajas que ofrece un enfoque integrado sobre uno disperso, y entablarán un diálogo relativo a la metodología que se está elaborando a fin de percatarse de sus posibilidades.

25. El capítulo 10 guarda una relación especial con los 14 capítulos de la sección II del Programa 21, y en más de la mitad de los capítulos del Programa 21 se menciona o se subraya la necesidad de planificar el uso de las tierras en una u otra forma. Otros capítulos, por ejemplo, los capítulos 28, 38, 39 y 40, guardan especial relación con el capítulo 10. En el caso del capítulo 40 hay una amplia superposición y una necesidad especial de un enfoque integrado, que actualmente no existe.

26. La persistente y rápida urbanización en los países en desarrollo está ocasionando cambios apreciables en el uso de las tierras en las zonas urbanas, periurbanas e incluso rurales. La incapacidad de las funciones de planificación y la prestación de servicios para adelantarse al crecimiento de la población urbana se manifiesta en la creación de asentamientos de precaristas y barrios de tugurios; los problemas de la contaminación, el suministro de agua y la eliminación de desechos, y un sinnúmero de problemas sociales y económicos. Hay una necesidad cada vez mayor de integrar las necesidades urbanas con las de las zonas rurales aledañas, o que solían ser rurales; evaluar los cambios en las

zonas periurbanas en respuesta a la urbanización rápida; preparar estrategias para atender las necesidades concentradas de alimentos, energía y bienes materiales diversos; velar por que el desarrollo urbano se realice en forma ecológicamente racional, y hacer participar a todos los interesados en los proyectos de desarrollo urbano.

27. También está surgiendo como prioridad la necesidad de preparar planes para hacer frente a los efectos de los desastres naturales y ponerlos continuamente al día. Dichos fenómenos a menudo son el resultado de la influencia de concentraciones locales de poblaciones humanas en que actividades como la deforestación provocan deslizamientos de tierras o inundaciones. Otras causas posibles quizás guarden relación con los efectos a más largo plazo sobre los sistemas mundiales y el medio ambiente.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicaciones de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), resolución 1, anexo II.
