Oficina de Coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM)

Manual del PNUMA sobre el Desarrollo e Implementación de un Programa de Acción Nacional para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra

Prefacio

Los entornos costeros y marinos son una fuente de riqueza, belleza y recreo. Dependemos de ellos para el sostenimiento, la salud y el desarrollo económico. Se tienen que proteger lo máximo posible de la contaminación y degradación procedente de la tierra.

Las actividades realizadas en tierra como el despeje de vegetación, la minería y la construcción de carreteras, casas y hoteles pueden destruir hábitats críticos y llenar ríos y estuarios de fango y sedimentos. Las actividades de la vida cotidiana producen desperdicios sólidos, basura y aguas residuales que envenenan aguas freáticas, ríos y lagos y, finalmente, los océanos. La producción industrial y agrícola incrementa la carga de nutrientes y contaminantes de los ríos y las aguas próximas a la costa, lo que puede dar como resultado floraciones algales y peces y mariscos contaminados. Todas estas actividades generan impactos que de manera acumulativa afectan la salud de los entornos costeros y marinos de los que dependemos. Consecuentemente, resulta esencial que gestionemos nuestras actividades realizadas en tierra de manera que conservemos estos ecosistemas para un uso y desarrollo sostenibles.

La primera reunión intergubernamental de examen de la aplicación del Programa de Acción Mundial para la Protección de los Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM) celebrada en Montreal, Canadá, en noviembre de 2001 reiteró las preocupaciones del gobiernos nacionales acerca del estado de los entornos costero y marino y se hicieron compromisos firmes para asegurar que mediante la aplicación del PAM se pudiese alcanzar una mejor gestión de los entornos costeros y marinos.

El Manual del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre el Desarrollo y la Aplicación de Programas de Acción Nacional para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra, proporciona una herramienta de guía para los administradores medioambientales y los responsables de elaborar políticas nacionales para la aplicación del PAM en el ámbito nacional. Esboza un marco amplio pero flexible para centralizar el PAM, plasmado en políticas, programas y planes nacionales.

Un programa de acción nacional desarrollado utilizando la guía proporcionada en este manual constituirá un proceso dinámico e iterativo que precisa la aplicación en fases de las prioridades en un marco transectorial y participativo. Su objetivo principal es desarrollar proyectos concretos que movilicen tanto a los interesados directos como los recursos y se centralice en marcos institucionales, presupuestarios y de política relevantes. Consecuentemente, esta publicación no sólo proporciona una guía útil para la aplicación del PAM sino que también provee la inclusión de acciones concretas para combatir los efectos dañinos en los entornos costero y marino motivados por las actividades realizadas en tierra.

Dr. Veerle Vandeweerd
Coordinador
Oficina de Coordinación del PAM
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

ÍNDICE

Sección 1: Un marco para la acción nacional

Capítulo Página

1. Establecimiento del escenario para la acción nacional..... 3

1.1 Antecedentes..... ..... *4*
1.2 El objetivo y la función de un programa nacional..... ..... *6*
1.3 ¿Plan o programa? Aplicación por fases..... ..... *8*
1.4 Principios guía para el desarrollo de un programa nacional..... ..... *10*

2. Iniciación de un programa de acción nacional..... 11

2.1 Una guía escalonada para el desarrollo de un programa nacional..... ..... *12*
2.2 Mantenimiento del impulso..... ..... *22*

Sección 2: Enfoque en los elementos críticos para lograr el éxito

3. Estímulo de una amplia participación de los interesados directos..... 23

3.1 Desarrollo de la propiedad mediante la participación de los interesados *24*
3.2 Involucrar al sector privado..... ..... *25*
3.3 Desarrollo de una estrategia de comunicaciones y participación..... ..... *26*
3.4 Facilitar la educación y la toma de conciencia *27*

4. Proyectos piloto..... 29

4.1 El valor de demostración de los proyectos piloto..... ..... *30*
4.2 Desarrollo de un(os) proyecto(s) piloto..... ..... *31*
4.3 Creación de un escenario que permita la inversión..... ..... *35*

Anexos

A: Declaración de Montreal..... 36
B: Capítulo II del PAM..... 40

SECCIÓN 1

UN MARCO PARA LA ACCIÓN NACIONAL

CAPÍTULO 1

ESTABLECIMIENTO DEL ESCENARIO PARA LA ACCIÓN NACIONAL

¿Por qué proteger las costas y los océanos de las actividades realizadas en tierra?

El uso sostenible de los recursos costeros y de los océanos está ligado a la salud pública, la seguridad alimentaria y los beneficios económicos y sociales, incluyendo valores culturales y trabajos tradicionales. En un sentido más amplio, estos elementos se consideran elementos decisivos para aliviar la pobreza. No obstante, los entornos costeros y marinos reflejan las actividades realizadas en tierra. Desde las actividades de la producción industrial y agrícola hasta las rutinas domésticas diarias, todo ello crea un impacto que afecta acumulativamente la salud de estos ecosistemas críticos y, finalmente, a la propia gente que vive en estos entornos y depende de los mismos para el sustento y el desarrollo económico.

Los sistemas estuarinos, próximos a la costa y oceánicos saludables proporcionan cortinas de fondo culturales, suministros de alimentos renovables, oportunidades de turismo, carreteras principales, supermercados biotecnológicos y muchos más beneficios que en muchas partes del mundo a menudo no se aprecian o se abusan. Dada la amplia gama de actividades realizadas en tierra, que cuando se combinan tienen un impacto nocivo en estos inestimables ecosistemas de agua salada, el desarrollo y la protección sostenible de los mismos constituyen retos que exigen enfoques multidisciplinarios y transectoriales.

El Programa de Acción Mundial

En 1995, la comunidad internacional, reconociendo que los impactos en el medio marino de las actividades realizadas en tierra constituían un problema local, nacional y regional con ramificaciones mundiales, estableció el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM). En resumen, los gobiernos manifestaron su compromiso para la prevención de la degradación de los entornos costeros y marinos frente a las actividades realizadas en tierra mediante el inicio de acciones en el ámbito nacional y la cooperación en el ámbito regional. El objetivo principal del PAM es facilitar "la realización de los deberes de los estados de conservar y proteger el medio marino. Está diseñado para ayudar a los estados a tomar acciones …". Consecuentemente, el marco del PAM proporciona una serie de recomendaciones de acciones, así como criterios para el desarrollo de las mismas en los diferentes niveles. En el ámbito nacional, proporciona un marco amplio pero flexible para ayudar a los países a cumplir su deber de conservar y proteger el medio ambiente marino de las aguas residuales, las modificaciones físicas y la destrucción de hábitats, la movilización de nutrientes y sedimentos, los contaminantes orgánicos persistentes, los aceites, la basura, los metales pesados y las substancias radioactivas.

La necesidad de una acción nacional

La acción en el ámbito nacional se debería basar en las prioridades, las políticas y los planes de desarrollo nacionales existentes.

Las causas subyacentes, así como los complejos vínculos entre las fuentes de degradación y amenazas medioambientales, significan que la acción nacional debe responder a las circunstancias y prioridades exclusivamente específicas de cada país. Cada país debe seleccionar el enfoque que mejor corresponda a sus características geográficas y sus marcos políticos, institucionales y normativos; a las mejores ciencia y tecnología disponibles, y a las valoraciones, inventarios y datos actuales. Consecuentemente, no habrá dos enfoques nacionales para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (programas de acción nacional) que tengan exactamente el mismo cariz, alcance o enfoque.

Haciendo referencia a los programas de acción nacionales, el PAM constata: "Éste puede o no ser un documento aparte, pero debería incluir metas específicas y un calendario temporal claro que muestre las fechas en las que el estado o los estados participantes se comprometan políticamente a lograr estas metas." Si bien la acción nacional en la mayoría de los casos incluirá la preparación de un documento, éste se debe considerar un medio para lograr un fin, y no un fin en sí mismo. En vez de ello, el PAM recomienda "programas de acción continuados y adaptables en el marco de la gestión integral de las áreas costeras."

Una caja de herramientas para la acción nacional

Este manual se basa en el marco del PAM y además desarrolla las acciones recomendadas proporcionando un enfoque más detallado de los elementos constituyentes del proceso de desarrollo de programas de acción nacional. Las acciones esbozadas en el PAM, se integran en una estructura que proporciona un esquema progresivo que se puede adaptar para que se ajuste a la metodología seleccionada por cada país.

Dado que los programas nacionales de acción se deberían cimentar en los programas, las valoraciones y la investigación existentes y que las necesidades y prioridades de cada país varían mucho, se debería subrayar que este manual sólo tiene como objetivo determinar los elementos y las actividades básicos que pueden facilitar y fortalecer el procedimiento de desarrollo de la acción nacional. Describe un proceso básico. Se debería entender como una "caja de herramientas" que se puede utilizar de acuerdo a las prioridades y circunstancias de cada país. Como tal, se enfoca en un proceso recomendado para desarrollar un programa de acción nacional. No tiene la intención de analizar ni detallar el contenido potencial de un programa de acción nacional.

Un proceso iterativo

Los programas de acción nacional son procesos iterativos que precisan la aplicación en fases de las prioridades identificadas en un marco transectorial y participativo. Haciendo posible dar prioridad a largo plazo, el programa de acción nacional de un país se convierte en un proceso cíclico que permite a los interesados directos determinar progresivamente y afrontar las amenazas y los impactos que sufren los entornos marinos y costeros. Su objetivo fundamental es desarrollar proyectos concretos que:

- movilicen tanto a los interesados directos como los recursos,
- se cimienten en información y programas existentes,
- se centralicen en los marcos institucionales, presupuestarios y de políticas e
- incorporen lecciones aprendidas en el proceso.

EL OBJETIVO Y LA FUNCIÓN DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN NACIONAL

El objetivo fundamental de la aplicación de un programa de acción nacional es asegurar el uso saludable y sostenible de los recursos costeros y marinos respondiendo de una manera estratégica y viable, utilizando medidas enfocadas, integradas y con los recursos adecuados para combatir las presiones a corto y largo plazo causadas por las actividades humanas en las zonas terrestres.

El programa nacional de acción debería servir a modo de estructura para el análisis de vínculos transectoriales, evaluación de alternativas, incorporación de aportaciones de diversos interesados directos y la determinación de puntos focales para intervenciones óptimas.

¿Qué es un programa de acción nacional?

Un marco integrado de gestión y política

Los instrumentos y las estrategias regionales relevantes deberían formar una parte íntegra de la acción nacional

Un programa de acción nacional para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra se prevé como un marco integrado de gestión y política. Los impactos y amenazas a los entornos marinos y costeros debido a las actividades realizadas en tierra son complejos y exigen respuestas a largo plazo, transectoriales, multidisciplinarias y de amplia participación. Consecuentemente no es un fin en sí mismo, sino **una herramienta estratégica útil** que puede ayudar a los gobiernos, a la industria y a las comunidades locales a la hora de dar prioridad progresiva durante un período extenso de tiempo a sus necesidades y metas de desarrollo sostenibles, así como en la movilización del apoyo tanto político como financiero. Provee tanto un marco político de varias facetas e íntegro como una base de información amplia y actualizada constantemente.

Un programa nacional de acción puede o no denominarse un Programa de Acción Nacional. Otros títulos, como Política Nacional Costera o Programa Nacional de Protección Marina, podrían ser más apropiados, especialmente si el programa de acción nacional está integrado con otros programas marinos, como gestión de pesquerías o áreas marinas protegidas. Lo importante no es el título, sino más bien la incorporación de acciones concretas para atajar los efectos dañinos para el medio marino de las actividades realizadas en tierra.

Funciones básicas de un programa de acción nacional

Acciones eficaces

- Determinar, obtener recursos y aplicar acciones para **atajar las causas específicas** de la degradación medioambiental o las amenazas procedentes de las actividades realizadas en tierra.
- **Proporcionar un mecanismo flexible** para determinar y atajar los problemas prioritarios mediante asociaciones y consenso entre los interesados directos.
- **Fortalecer la capacidad del sector público** de responder eficazmente a estas causas y asegurar la sostenibilidad de las acciones y los proyectos emprendidos.
- **Movilizar recursos y a socios,** incluyendo el sector privado, para la aplicación de proyectos específicos.
- **Aumentar la toma de conciencia** y la comprensión del valor, los beneficios y la vulnerabilidad de los entornos costeros y marinos estratégicos.

¿Por qué aplicar un programa de acción nacional?

Los beneficios de un marco integrado

- Un marco integrado hace más fácil que todos los interesados directos puedan **determinar la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos propuestos o en curso**, así como las medidas, políticas o iniciativas.
- Es una herramienta eficaz para el **desarrollo de propuestas de proyecto concretas, con costes establecidos y enfocados:** y, consiguientemente, para la movilización de donantes e inversionistas potenciales.
- Una estructura completa simplifica la **incorporación de consideraciones medioambientales** a los **planes de desarrollo** sectoriales, nacionales y regionales.
- **Se identifican más rápidamente los vínculos y déficits transectoriales**, evitando por lo tanto la duplicación o fragmentación de trabajo.
- **Se pueden determinar las necesidades de gestión** a las que generalmente no se dan prioridad, como la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional.
- **Se desarrolla una "canalización de proyecto",** ya que los impactos se identifican y caracterizan progresivamente y se diseñan los proyectos correspondientes.

Marco mundial y regional para la acción nacional

El deber fundamental de los estados de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino frente a las fuentes terrestres se codifica en el artículo 207 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La cooperación regional mejora la acción nacional

El no-vinculante PAM es un completo programa internacional adoptado por 108 países y la Comisión Europea en 1995, tras extensas negociaciones. Refleja la preocupación de la comunidad internacional en lo relacionado con el estado de los océanos y las costas mundiales, así como un compromiso implícito de colaborar para el tratamiento progresivo de los problemas identificados.

En el Primer Examen Intergubernamental del PAM en 2001, la comunidad internacional reafirmó sus preocupaciones relacionadas con el estado de los océanos y las costas mundiales y se comprometió a mejorar y acelerar la aplicación del PAM mediante la centralización del mismo, mejorando la ordenación de los océanos y las costas y financiando el PAM (véase la Declaración de Montreal, en el Anexo A).

Los marcos regionales, como los programas respectivos de los Mares Regionales, proporcionan mandatos y plataformas claros para la determinación y aplicación adicional de las prioridades regionales. Aunque los instrumentos que tratan del tema de las actividades realizadas en tierra varían mucho entre regiones, éstos a menudo proveen el mandato legal para que un país desarrolle un programa de acción nacional.

En el contexto del PAM, un programa de acción nacional es un sistema de proyectos o servicios diseñados para satisfacer una demanda pública y medioambiental. Esto requerirá planificación pero, no obstante, el plan no constituye un fin, sino un medio de aplicar el programa. Consecuentemente, un programa de acción nacional no es un producto sino una serie de acciones integradas sistemáticamente que son estratégicas, continuadas y sometidas a una mejora continua.

Un programa de acción nacional es una agenda dinámica a corto, medio y largo plazo para la protección marina, que comprende planificación estratégica, la aplicación de proyectos concretos, dirigidos y con establecimiento de costes y una evaluación periódica para mejorar el rendimiento

Cimentando sobre éxitos pasados

Un programa de acción nacional se prevé como un proceso de aplicación en fases que se cimienta en planes y prioridades de desarrollo nacional existentes y que permite que un país encare gradualmente diferentes asuntos y problemas a través de acciones definidas. No existe ningún modelo que pueda proveer la guía, en lo relacionado con la elaboración de un programa de acción nacional, ni tampoco en cuanto a la aplicación del mismo. El concepto de la aplicación en fases refleja esto proporcionando un marco flexible que se puede adaptar a las circunstancias específicas de cada país.

Un proceso dinámico y cíclico

Un programa de acción en fases cubre la planificación adecuada y la movilización de recursos y socios, incluso si las prioridades y las soluciones viables varían con el tiempo. Se trata de un proceso dinámico que se cimienta en análisis y datos existentes, centraliza componentes del PAM en los marcos políticos, institucionales y presupuestarios relevantes e incorpora lecciones aprendidas según se desarrollan y aplican proyectos y actividades. No obstante, la aplicación eficaz dependerá del endoso oficial por parte de las autoridades pertinentes.

En este documento se identifican fases cíclicas diferentes, cada una de las cuales contiene elementos recomendados. Por lo tanto, los países pueden determinar qué fase y elementos sirven mejor a sus compromisos nacionales. Además, los países también pueden decidir acerca de la aplicación simultánea de ciertas fases propuestas: se pueden desarrollar paralelamente más de una actividad o fase.

El Capítulo II del PAM (véase el Anexo B), adoptado en 1995, proporciona una serie de acciones recomendadas que pueden ayudar a un país en el desarrollo de un programa de acción nacional. Éstas están contenidas en seis pasos o fases, que tienen como objetivo asegurar que se identifica y trata una amplia serie de temas. El enfoque descrito en el presente documento se basa en esta estructura propuesta.

Dada la condición de proceso cíclico, en fases, se recomienda que los países definan modalidades para la revisión, el ajuste y la actualización periódicos. Los países, especialmente aquéllos con grandes superficies, pueden decidir desarrollar el programa nacional progresivamente sobre la base de unidades subnacionales.

Finalmente, el proceso de planificar y documentar un programa de acción nacional se puede ver como un “proyecto” en sí mismo, dentro de un proceso que se debería revisar a intervalos regulares, por ejemplo, cada 5 años.

La mecánica de la aplicación en fases

La aplicación en fases del programa de acción nacional implica la selección de proyectos a medio y largo plazo. El proceso desarrollado mediante la metodología adoptada se debería realizar o revisar periódicamente con el fin de seleccionar intervenciones nuevas sobre la base de los criterios de establecimiento de prioridades definida anteriormente. De esta manera, se logrará la aplicación en fases de la "canalización del proyecto".

La creación y desarrollo de una "canalización nacional del proyecto"

Las propuestas concretas del proyecto podrían:

- Aplicarse a corto o mediano plazo;
- Iniciarse en un plazo corto o mediano, pero implicar un proceso de aplicación a largo plazo, o
- Iniciarse solamente en un plazo mediano o largo.

¿Qué es la "canalización nacional de un proyecto"?

Según se diseñan y desarrollan los proyectos progresivamente en un marco amplio guiados por criterios y consideraciones consistentes, los resultados conseguidos proveerán gradualmente soluciones a los impactos causados por las actividades realizadas en tierra.

El marco establecido al comienzo debería facilitar la determinación y movilización de interesados directos, recursos y socios. Éste es uno de los beneficios concretos de un programa de acción nacional cíclico y sostenible.

Consideraciones relacionadas con los proyectos seleccionados

Los proyectos elegidos, bien sea como proyectos piloto o en el marco general de la aplicación del programa de acción nacional, deberían ocuparse de dos temas:

1. ***Sostenibilidad:***
   a) *Financiera;*
   b) *En cuanto a la generación de beneficios para los interesados directos, teniendo en cuenta los valores sociales y culturales, y*
   c) *En lo relacionado con su eficacia a la hora de aportar los resultados esperados.*

2. ***Viabilidad:***
   a) *Financiera;*
   b) *En cuanto al apoyo y al compromiso políticos;*
   c) *Con relación al sentimiento de propiedad y participación de los interesados directos, y*
   d) *De las posibilidades de aplicación, teniendo en cuenta el entorno operativo y la capacidad institucional y directiva de los agentes responsables.*

El ***establecimiento de mecanismos financieros básicos*** debería ser siempre una de las consideraciones.

PRINCIPIOS DE GUÍA PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN NACIONAL

La siguiente lista de principios, a tomar en consideración cuando se desarrolla un programa de acción nacional, no es una lista exhaustiva. Los principios se ofrecen solamente a modo de guía y se pueden incrementar. Los principios listados a continuación, son una sugerencia de principios fundamentales para lograr un desarrollo sostenible de los entornos costeros y marinos, y no se enumeran siguiendo ningún orden de prioridad.

1. Se deberían determinar los valores económicos, medioambientales, sociales y culturales de los recursos costeros y marinos y se debería determinar en la medida de lo posible los efectos que tienen las actividades realizadas en tierra sobre dichos valores.

2. Los análisis del impacto de las actividades realizadas en tierra a escalas: local, nacional, regional y mundial, deberían tomar en cuenta los impactos a largo plazo.

3. A la hora de analizar el impacto de las actividades realizadas en tierra y determinar la acción cooperativa se deberán tener en cuenta los impactos acumulativos.

4. Si existe el riesgo de daños graves o irreversibles de los entornos costeros o marinos, como resultado de las actividades realizadas en tierra, dichas actividades solamente se deberían permitir si el daño se puede mitigar adecuadamente mediante medidas rentables, incluso si se carece de una total evidencia científica relacionada con el daño potencial.

5. Los gobiernos deberían considerar debidamente los impactos positivos y negativos de la legislación y las políticas nacionales, incluyendo, entre otras, las medidas fiscales como la fijación de impuestos y subsidios, sobre las actividades realizadas en tierra que contribuyan a la degradación de los entornos costeros y marinos.

6. Se deberían estimular la consulta y la participación pública eficaz y de gran calidad, tanto en el desarrollo como en la acción de la aplicación nacional. Los intereses y el conocimiento autóctonos de la zona costera también se deberían reconocer e incorporar a las disposiciones de gestión.

7. Se debería animar a las comunidades locales a que compartan la responsabilidad de proteger los entornos costeros y marinos frente a las actividades realizadas en tierra.

8. Cuando se desarrolle y aplique la acción nacional se debería tener en cuenta el deseo de conservar hábitats naturales y sitios de importancia ecológica, cultural, arqueológica, histórica y científica.

9. A la hora de planear una acción nacional se deberían reconocer las consecuencias surgidas de la naturaleza altamente dinámica de los entornos costeros. Se deberán salvaguardar los procesos naturales físicos y biológicos de la zona costera. Se deberían evitar desarrollos en lugares donde los procesos naturales pudiesen poner en peligro la seguridad pública.

10. Se debería conservar para las generaciones futuras la diversidad biológica de los ecosistemas costeros y marinos. Cuando se hayan degradado las calidades medioambientales, se debería iniciar una acción de remedio para restaurar dichas calidades.

CAPÍTULO 2

INICIACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN NACIONAL:

UNA GUÍA ESCALONADA PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA NACIONAL

Cuando se desarrolle un marco de un programa de acción nacional se debería emplear un enfoque apropiado y metódico, de manera que las actividades no se emprendan de una manera *ad hoc*. Esto es importante para asegurar la sostenibilidad y el desarrollo continuo del programa nacional a plazos medio y largo. Más aun, hace que el proceso de desarrollo del programa nacional sea más transparente y accesible para los diversos interesados directos y usuarios finales.

La selección de un método apropiado debe responder a las circunstancias y prioridades nacionales específicas. Consecuentemente, se aconseja a cada país que explore métodos diferentes, así como el método propuesto en el Capítulo II del PAM, "Medidas a nivel nacional" (véase más adelante). Otros ejemplos de métodos y enfoques aplicables incluyen la gestión integral de la zona costera, el análisis de problemas integrados o el análisis de la causa raíz, análisis de áreas sensibles, establecimiento programático de metas, análisis del sistema, valoración del impacto medioambiental, así como la determinación de actividades realizadas en tierra específicas del sector que tengan un impacto significativo en la calidad y función de la masa de agua compartida. Si bien todos estos enfoques o herramientas difieren ligeramente en cuanto a su aplicación, el énfasis principal es la determinación y caracterización de las causas de la degradación medioambiental (presión en el medio ambiente), determinando la resistencia, robustez o salud de los ecosistemas (estado del medio ambiente) e identificando y aplicando medidas apropiadas de remedio, mitigación o prevención (respuesta).

El Capítulo II del PAM establece una serie de consideraciones transectoriales que subrayan la naturaleza estratégica de los recursos costeros y marinos. Estas consideraciones recomendadas constituyen la "base de acción" al nivel nacional. Siguen un proceso lógico y son de carácter cíclico. Cada ciclo se debería cimentar en los éxitos de la evolución anterior. Se recomiendan los seis pasos siguientes para la acción nacional:

1. **Determinación y análisis de los problemas**, tomando en consideración temas como la seguridad alimentaria, la salud pública y del ecosistema y los beneficios y usos económicos. Se sugiere una amplia gama de categorías y áreas fuente que se pueden ver afectadas o amenazadas por la degradación medioambiental.

⇩

2. El **establecimiento de prioridades** se basa en el ejercicio de determinación anterior y esboza consideraciones que se deberían tener en cuenta, incluyendo la severidad relativa de los impactos, los enfoques de gestión integrada de zonas costeras y las conexiones a medios de agua dulce, así como la totalidad de los programas y estrategias relevantes existentes a niveles nacional, regional y mundial. Se hace hincapié en la aplicación de un enfoque de precaución.

⇩

3. Con base en las prioridades establecidas, se pide a los países que **establezcan objetivos de gestión para los problemas prioritarios** con respecto a las categorías fuente y las áreas afectadas y que tales objetivos incluyan elementos concretos como metas y calendarios específicos.

⇩

4. La **determinación, evaluación y selección de estrategias** para lograr estos objetivos de gestión deberían incluir pasos para fomentar el uso sostenible de los recursos marinos y costeros, proteger o remediar áreas afectadas, y medidas como la internalización de costos medioambientales, la asistencia/cooperación técnica, educación y concienciación pública, identificación de recolección de datos y necesidades de investigación, determinación de acuerdos institucionales para emprender tareas de gestión asociadas y la determinación de fuentes financieras para realizar las estrategias y los programas identificados.

⇩

5. **Los criterios para la evaluación de la eficacia de las estrategias y las medidas** deberían incluir elementos transversales como la eficacia medioambiental, los costos y beneficios económicos, la equidad y las estructuras administrativas flexibles y eficaces.

⇩

6. **Los elementos de apoyo del programa** recalcan la necesidad de asegurar que estén implantadas las estructuras administrativas y directivas necesarias para apoyar el programa nacional a largo plazo, incluyendo los mecanismos legales y financieros, los planes de contingencia y las medidas de participación pública.

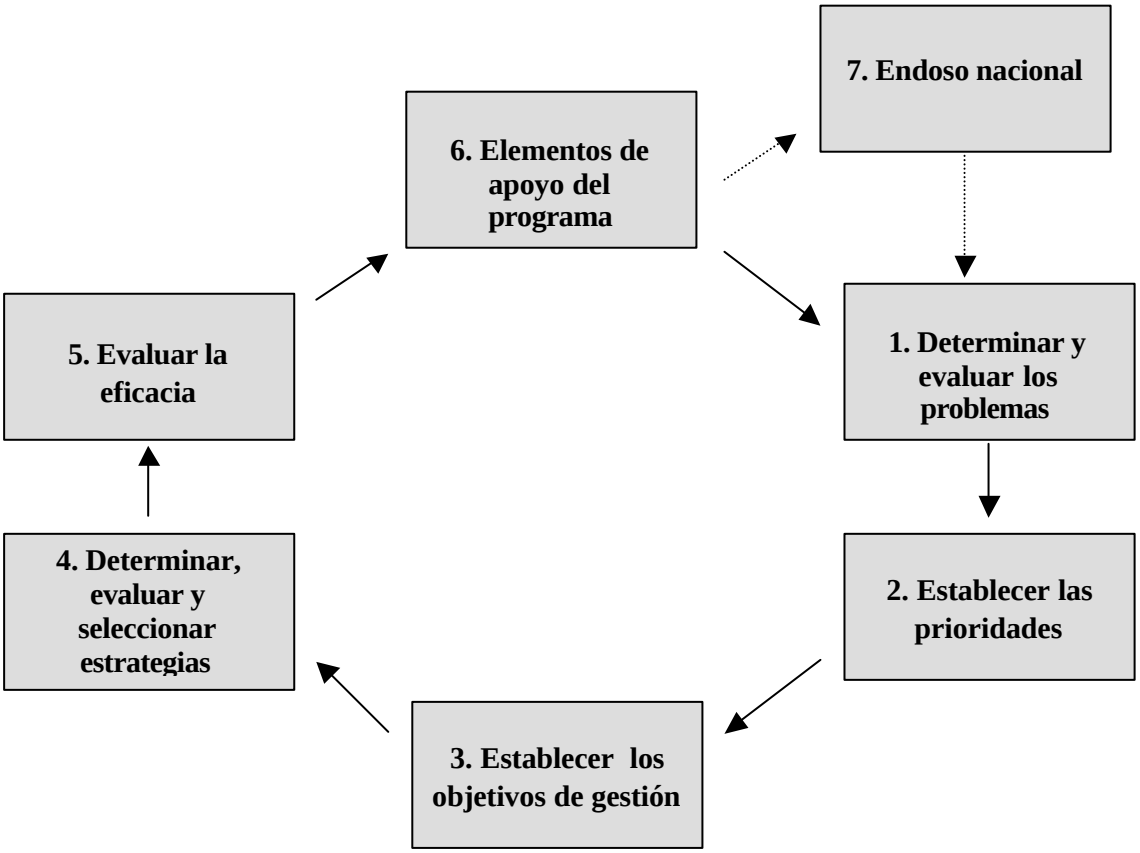
SE RUEGA TENER EN CUENTA QUE:

La experiencia ha demostrado que un programa de acción nacional tiene mayor probabilidad de aplicarse con éxito si el ciclo esbozado anteriormente comienza en el paso 6: Elementos de apoyo del programa.

Una vez que el proceso de desarrollo haya pasado por cada uno de los pasos esbozados anteriormente, el siguiente paso 7 es crítico para la aplicación a largo plazo del programa nacional:

7. **Endoso oficial a niveles nacional y subnacional**, confiriendo legitimidad al proceso y proporcionando apoyo sólido político, institucional y financiero de las autoridades gubernamentales relevantes.

El ciclo del programa de acción nacional



Acción: Establecer los elementos de apoyo inicial del programa

Nombrar una agencia directiva

Asignar responsabilidades y desarrollar un plan de trabajo

Se debería nombrar una agencia directiva o coordinadora que encabezará el desarrollo del programa nacional y coordinará las actividades entre las instituciones relevantes y los interesados directos. En la medida de lo posible, se deberían utilizar o fortalecer los mecanismos existentes. Inicialmente, la agencia directiva o coordinadora debería:

- **Definir acuerdos institucionales básicos para el desarrollo del programa nacional;**
- **Determinar las autoridades y agencias gubernamentales clave, así como a otros interesados directos relevantes;**
- **Desarrollar un plan de trabajo y un calendario iniciales, y**
- **Asignar responsabilidades específicas.**
- **Concertar de una a tres reuniones que deberían involucrar a todos los interesados directos y parlamentarios en el proceso**
- **Organizar reuniones en las fases iniciales del proceso para definir el alcance y otros temas relevantes**
- **Conducir revisiones de etapa intermedia de los resultados preliminares y del endoso del trabajo**

Establecimiento de un marco institucional

Valoración de las instituciones y evaluación de la capacidad existente

El proceso de iniciación de un programa de acción nacional debería procurar cimentarse en la capacidad y las instituciones existentes. Consecuentemente, se deberían realizar las actividades siguientes:

- Una valoración de las instituciones, agencias y asociaciones existentes con los mandatos relevantes, tanto en los sectores privado como público;
- Evaluación de la capacidad existente para la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos, y
- Determinación de los requisitos de creación de capacidad a los niveles nacional, subnacional y local. Se deberá continuar identificando, particularmente al nivel local, los requisitos que se puedan asociar con proyectos específicos en el marco del proceso de desarrollo del programa.

Esta valoración debería proporcionar la información necesaria para centralizar el programa de acción nacional en los marcos políticos y estratégicos relevantes a los niveles nacional y subnacional, en los acuerdos institucionales de las agencias gubernamentales relevantes y en los procesos de determinación de presupuesto. En su calidad de proceso a largo plazo, un programa de acción nacional siempre debería incorporar mecanismos de sostenibilidad. Por lo tanto, se recomienda que aunque haya una agencia directiva coordinadora, se cree una red institucional conjuntamente a la consolidación de cualquier acuerdo institucional requerido, de manera que se asegure la aplicación continua del programa, incluso en el caso de cambios administrativos.

Evaluación de la información, las bases de datos y los inventarios existentes

Desarrollo de una base de análisis integrada

Dado que el programa de acción nacional se debería basar en la información, las valoraciones, las bases de datos y los inventarios actuales, se recomienda encarecidamente que se realice una evaluación amplia con el fin de analizar el estado actual y determinar vacíos de investigación e información. La evaluación se debería realizar al margen del número de valoraciones existentes, con el fin de calibrar su calidad y nivel. Es necesario desarrollar una base integrada para el análisis, porque las valoraciones, las bases de datos y los inventarios se pueden superponer, presentar vacíos o ser imposible compararlos o conciliarlos. Los

proyectos se deberán basar en un buen método científico. La determinación de vacíos de investigación ayudará a definir las responsabilidades y las tareas.

Análisis de los marcos políticos y legales y de los vacíos

Definir el marco político nacional

Para desarrollar un marco amplio para la acción, el programa de acción nacional se debería cimentar sobre el marco político nacional existente. Consecuentemente, resulta esencial hacer una valoración de las políticas, legislación y normativas relevantes.

Acción: Determinar y valorar los problemas

Definición del alcance de la acción nacional

Dada la gama compleja e interconectada de temas que se precisan tratar en un programa de acción nacional y teniendo en cuenta otros planes, prioridades y circunstancias nacionales, los gobiernos nacionales determinarán el enfoque de sus iniciativas. La metodología elegida ayudará a definir el alcance de la empresa. El PAM, por ejemplo, esboza un proceso de acción (como se describe anteriormente), que han aplicado varios países y que proporciona una referencia útil a la hora de determinar el ámbito de la iniciativa.

¿Qué pasos se tomarán para desarrollar el programa nacional?

La naturaleza de estos temas y las interacciones transversales entre los mismos indican que los programas de acción nacionales deberían ser un proceso interactivo y en fases, cuyo alcance se pueda ampliar progresivamente.

¿Qué temas y zonas geográficas se tocarán?

Hay otros dos aspectos específicos que también pueden ayudar a definir el alcance del programa de acción nacional:

Temática: Se puede basar, entre otras cosas, en temas medioambientales, enfoques sectoriales o categorías de fuentes contaminantes. Se puede tomar la decisión de incluir temas prioritarios que podrían no constituir actividades realizadas en tierra pero que sufran impacto por las mismas, como las pesquerías o la accesibilidad o calidad de los recursos de agua dulce asociados.

Geografía: Esto a menudo refleja el tamaño relativo de un país. Mientras que el programa de acción nacional de un estado que sea una pequeña isla podría abarcar la totalidad del territorio, los países mayores podrían desear enfocar sus acciones en región/regiones o lugar(es) subnacionales específicos y desarrollar un programa nacional progresivamente. También puede reflejar una decisión de organizar el programa nacional sobre la base de, por ejemplo, las áreas de captación.

Definición de los criterios para el establecimiento de prioridades

Debido a que no se puede tratar simultáneamente la amplia gama de causas que tienen impacto en los entornos marinos y costeros, un elemento clave para el éxito, al margen del método elegido, es definir criterios para establecer prioridades nacionales. Este ejercicio es valioso para todos los países, incluso aquéllos que han avanzado en la identificación y caracterización de las actividades realizadas en tierra que son dañinas o que ya han identificado prioridades, porque asegura la continuidad, la consistencia y la coherencia durante la aplicación en fases del programa nacional.

Los criterios aportan continuidad y consistencia al proceso

El proceso de fijación de prioridades debería tomar en consideración temas medioambientales y socioeconómicos, marcos políticos y legislativos y la infraestructura administrativa, institucional y técnica disponible.

Las decisiones son más transparentes y ayudan a movilizar a los interesados directos

Los criterios claros y explícitos para la acción de establecer prioridades generarán los beneficios siguientes:

- Las decisiones del proceso son transparentes;
- Se creará un clima de equidad y consistencia y, consiguientemente, de confianza;
- Se estimula la participación eficaz de diferentes grupos de interesados directos;
- Se transciende de las perspectivas a corto plazo;
- Se genera un enfoque consistente y coherente con la determinación y caracterización progresiva de problemas, y
- Se incluyen consideraciones socioeconómicas.

Los criterios deben reflejar las circunstancias y prioridades generales de cada país. El marco del PAM, en el Capítulo II "Medidas a nivel nacional" proporciona una guía detallada para el establecimiento de prioridades.

En la definición de prioridades, ***a menudo se pasan por alto elementos clave de gobierno****, como*

- *La racionalización/normalización de la legislación relevante*
- *La clarificación de mandatos de agencia*
- *La identificación de superposiciones jurisdiccionales*
- *La resolución de ambigüedades estatutarias*

La aplicación o sostenibilidad de un proyecto dado puede verse socavada debido a esto.

Utilización de los criterios para establecer prioridades

Asignar prioridades y avanzar

Una vez que se hayan articulado los criterios para establecer los problemas prioritarios, es importante continuar con la aplicación de dichos criterios a los problemas identificados anteriormente y luego proceder al próximo paso de establecer objetivos de gestión para los problemas prioritarios. Se debería evitar la tentación de volver a establecer prioridades una y otra vez antes de proceder al paso siguiente del proceso. Es importante recordar que el proceso aquí esbozado es un proceso cíclico y la oportunidad de volver a establecer prioridades se presentará posteriormente en evoluciones posteriores del ciclo.

El establecimiento de prioridades no debería ser un proceso que consumiese mucho tiempo ni resultara costoso.

Establecimiento de objetivos de gestión integrados

Para los problemas de prioridad identificados anteriormente, es importante que se definan objetivos de gestión integrados a través de un proceso en el que participe la mayor parte posible de interesados directos. El Capítulo II del PAM recomienda que los objetivos se establezcan en cuanto a:

- Metas, objetivos y calendarios generales;
- Metas y calendarios específicos para las áreas geográficas afectadas, y
- Metas y calendarios específicos para los sectores industrial, agrícola, urbano y otros.

El proceso de establecimiento de objetivos se puede utilizar para engendrar propiedad

Si bien la agencia directiva puede desarrollar un plan de trabajo y un calendario iniciales para que los tomen en consideración los interesados directos, el proceso de establecer objetivos de gestión integrados para la acción nacional no lo debería realizar un solo departamento gubernamental o interesado directo sin la colaboración de otros interesados directos. Un elemento clave de la aplicación con éxito del programa de acción nacional es la propiedad por parte de todos los interesados directos y, por lo tanto, éstos deben participar en el proceso de establecimiento de objetivos de gestión.

Los objetivos de gestión pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos. Deben ser realistas. También deberían demostrar un compromiso de actuación en el terreno y generar conciencia, apoyo e incentivos para el desarrollo continuo del programa nacional.

Al igual que con el proceso de establecer problemas prioritarios, una vez que se hayan articulado los objetivos de gestión es importante proceder al paso siguiente de seleccionar estrategias y medidas apropiadas para cumplir dichos objetivos. Se debería evitar la tentación de volver una y otra vez sobre los objetivos antes de proceder al paso siguiente. Es importante recordar que el proceso aquí esbozado es un proceso cíclico y durante las evoluciones del ciclo se presentará por sí misma la oportunidad de revisar los objetivos.

Estimulación de la cooperación regional

En la mayoría de los casos, las acciones exitosas para proteger el medio marino de las actividades realizadas en tierra dependen de la cooperación regional y subregional. Esto tiene especial relevancia en los mares interiores o semi-interiores. La cooperación regional apoya un enfoque de ecosistema a la gestión medioambiental y produce acciones más eficaces y rentables. Consecuentemente, también se deben tener en cuenta las actividades y objetivos de los organismos regionales, como los programas respectivos de mares regionales y las organizaciones económicas regionales, cuando se determinen los objetivos de gestión nacional para el programa de acción nacional.

Acción: Determinar, evaluar y seleccionar estrategias

El Capítulo II del PAM recomienda que las estrategias y programas para lograr los objetivos de gestión deberían incluir una combinación de:

(a) Medidas específicas
(b) Requisitos e incentivos para generar acciones para cumplir con las medidad
(c) Determinación/designación del acuerdo institucional con la autoridad y los recursos para realizar las tareas de gestión asociadas con las estrategias y los programas, incluyendo la aplicación de las disposiciones de cumplimiento
(d) Determinación de necesidades de recolección de datos e investigación a corto y largo plazo
(e) Desarrollo de un sistema de elaboración de informes de control y calidad medioambiental
(f) Determinación de fuentes de financiación y mecanismos disponibles para cubrir los costos de administrar y gestionar las estrategias y los programas.

Lo siguiente da detalles de algunos de estos aspectos:

Definición de responsabilidades y calendario

Un enfoque transectorial requiere una coordinación diligente

La definición y asignación de responsabilidades para las tareas y actividades identificadas es un proceso continuo que evoluciona paralelamente al desarrollo del mismo programa de acción nacional/actividades realizadas en tierra y del/de los proyecto(s) piloto.

El equipo central debería asegurar que las responsabilidades se definen y asignan claramente durante el proceso, junto con sus calendarios respectivos, según lo recomendado por el mismo PAM. Dado el enfoque multidisciplinario y transectorial que requiere el plan de acción nacional–actividades realizadas en tierra, la falta de claridad en la designación de las tareas puede dar como resultado la duplicación o fragmentación del trabajo o el pasar por alto ciertas actividades. La definición de un calendario de aplicación o un horario ayudará a los participantes a coordinar la entrega de varios resultados. Evidentemente, los programas de actividad del primer(os) año(s) del plan de acción nacional-actividades realizadas en tierra serán más detallados y los de años posteriores podrían ser más indicativos.

Desarrollo de una estrategia financiera

Se requiere una estrategia financiera concreta que movilice las asociaciones públicas-privadas, con el fin de:

- Desarrollo y aplicación de proyectos seleccionados y
- Desarrollo del marco del programa de acción nacional-actividades realizadas en tierra.

Definición de las necesidades de los recursos financieros

i) Definición de las necesidades de los recursos financieros

La estrategia financiera para la aplicación de proyectos concretos, tanto proyectos piloto como los emprendidos en el plan de aplicación en fases, debería incluir, cuando fuese viable:

- Estimaciones de costos, incluyendo el costo de la falta de acción cuando sea posible;
- Valoración de los beneficios derivados del proyecto, tanto en términos generales como en términos de los grupos de interesados directos específicos;

- Evaluación de los recursos y servicios medioambientales relevantes;
- Estudios técnicos / de viabilidad;
- Estudios de preinversión, e
- Identificación de oportunidades de inversión adicional.
- Identificación de oportunidades para fomentar asociaciones públicas-privadas (tanto nacionales como extranjeras)

Además, la estrategia financiera también debería, cuando fuese viable, evaluar el costo de los elementos de apoyo como la creación de capacidad, la formación, el control y evaluación y el cumplimiento.

ii) Determinación y movilización de socios

Determinación y movilización de socios

Tareas requeridas:

- Valoración de los mecanismos financieros existentes y de la disponibilidad de recursos financieros para invertir en el medio ambiente (el Anexo "Lista ilustrativa de las fuentes y los mecanismos de financiación" del PAM ofrece una amplia perspectiva general);
- Valoración de los requisitos específicos, ciclos presupuestarios, prioridades y servicios y productos financieros ofrecidos por cada socio potencial, y
- Valoración de la disponibilidad de fuentes de financiación para el sector privado mediante, entre otros, subvenciones para desarrollo, subsidios, "créditos privilegiados" y/o nuevas facilidades de préstamo que ofrezcan créditos a tasas preferentes.

iii) Desarrollo de sociedades públicas -privadas

Dada la necesidad de movilizar recursos financieros nuevos y adicionales para atajar los problemas prioritarios de contaminación y degradación, se deben movilizar las asociaciones entre autoridades públicas, el sector privado y las instituciones financieras.

En esta tarea, se tiene que fortalecer la capacidad del sector público para negociar contratos de inversión sostenibles con los sectores privados y financieros, una de las prioridades de la secretaría de coordinación del PAM. Se recomienda que:

- Se desarrollen listas de comprobación de temas a tratar en la negociación de contratos;
- Se preparen perspectivas de opciones alternativas por cada uno de estos temas;
- Se desarrolle una guía clara sobre las prácticas sostenibles, y
- Se identifiquen y desarrollen proyectos que tengan una función de demostración sólida.

Como se apuntó anteriormente, se recomienda encarecidamente que se celebren reuniones de mesa redonda o de socios con representantes de los sectores y las instituciones financieras clave con el fin de involucrarlos como interesados directos desde el principio y fomentar el proceso de inversión. De manera similar, se deberían realizar estudios de preinversión y viabilidad como aportaciones sólidas al proceso.

Objetivo clave: Establecimiento de mecanismos financieros básicos con el fin de asegurar que el programa de acción nacional-actividades realizadas en tierra evoluciona, como proceso, a medio y largo plazo.

Creación de un entorno propicio a la inversión

Un aspecto esencial del fomento de inversiones

Para muchos países puede ser una consideración importante el fortalecimiento del escenario de inversión, tanto para fuentes nacionales como extranjeras. Puede precisarse una evaluación amplia de las políticas y las normativas existentes relacionadas con la inversión extranjera, con el fin de asegurar que se fomentan las inversiones en proyectos identificados en el proceso del plan de acción nacional-actividades realizadas en tierra. Podría hacer falta crear un escenario "propicio" para las inversiones. Se podrían tomar en consideración los incentivos económicos y fiscales para catalizar la inversión del sector privado y fomentar las tecnologías, operaciones y prácticas ecológicas.

Se necesita fomentar y proteger las inversiones.

Acción: Evaluar la eficacia de las estrategias y medidas nacionales

Control y evaluación

Lecciones aprendidas: lo que funciona y lo que no

Un programa de acción nacional debería incorporar un componente fuerte de control y evaluación, dado que:

- El control y la valoración continuos de las actividades del programa nacional son esenciales para su sostenibilidad y continua relevancia;
- La evaluación es necesaria, tanto durante la aplicación del proyecto como una vez finalizado, y
- La evaluación de la eficacia de los pasos y proyectos propuestos establece la base para el proceso iterativo de ajuste y actualización del programa de acción nacional.

Elemento clave: Desarrollo de criterios y mecanismos específicos para evaluar la eficacia de los pasos y proyectos propuestos: "***lo que funciona y lo que no***".

Los indicadores deberían

- Ser verificables objetivamente
- Estar claramente especificados
- No ser muy complejos, teniendo en cuenta que en las actividades de evaluación deberían participar diferentes grupos y niveles de interesados directos.

De acuerdo al PAM, los criterios deberían tratar de:

- La eficacia medioambiental;
- Los costes y beneficios económicos;
- La equidad (se comparten equitativamente los costos y los beneficios de la estrategia o del programa);
- La flexibilidad de administración;
- La eficacia administrativa;
- El cálculo de tiempo, y
- Los efectos entre los medios (el logro de los objetivos de la estrategia o del programa crean un beneficio medioambiental neto).

Elaboración de informes periódicos

Los interesados directos necesitan información oportuna y suficiente

Por su parte, el control y el establecimiento de un sistema de elaboración de informes de calidad medioambiental no sólo implica la recogida y análisis de información que pueda ayudar a evaluar el rendimiento del proyecto y la toma de decisiones, sino también mecanismos para asegurar que dichos resultados se comunican a todos los interesados directos, dado que la participación eficaz se basa en el acceso a una información suficiente y relevante. Por ello, se anima a la elaboración de informes o revisiones periódicos.

Acción: Fortalecimiento de los elementos de apoyo al programa

Elementos de apoyo al programa

El PAM recalca la necesidad de "asegurar que existan las estructuras administrativa y directiva necesarias para apoyar los programas de acción nacional". A continuación se ofrece una lista indicativa de algunos de los elementos que se deberían establecer o fortalecer:

Elementos administrativos y directivos

- Acuerdos organizacionales e institucionales para coordinar entre sectores e instituciones sectoriales;
- Mecanismos legales y de cumplimiento de la ley;
- Mecanismos financieros;
- Medios de determinar y seguir requisitos de investigación y control en apoyo del programa;
- Planificación de contingencia;
- Desarrollo y educación de recursos humanos;
- Participación y toma de conciencia pública, y
- Coordinación con programas y mandatos regionales relevantes.

Acción: Obtener endoso apropiado para el programa de acción nacional

Endoso a niveles nacional y subnacional

El programa nacional lo deben apoyar explícitamente las autoridades relevantes y esto se debe reflejar en los marcos existentes

En su calidad de programa estratégico a largo plazo diseñado para cambiar el comportamiento gubernamental, corporativo y público, el programa de acción nacional, incluyendo la fase de planificación inicial, lo deben endosar las autoridades gubernamentales relevantes tanto a nivel nacional como subnacional con el fin de asegurar que esto se incorpora adecuadamente en los procesos de planificación y presupuestario a los niveles nacional y subnacional (p. ej. estatal, provincial, de distrito, municipal).

Uno de los requisitos clave de la aplicación con éxito del programa de acción nacional y de las actividades o estrategias desarrolladas en su marco, incluyendo los proyectos piloto, es el apoyo sólido político, institucional y financiero por parte de las autoridades gubernamentales relevantes a todos los niveles apropiados. Precisamente porque trata de una gama de temas complejos y transectoriales, el programa de acción nacional se debe centralizar en los marcos relevantes, incluyendo las disposiciones políticas, legales y presupuestarias, los mecanismos de cumplimiento de la ley y la información y conocimiento de expertos técnicos y científicos.

También se precisa la adopción del programa de acción nacional con el fin de otorgar al proceso la legitimidad y el apoyo requeridos para captar a una amplia gama de interesados directos, tanto de las esferas públicas como de las privadas.

MANTENIMIENTO DEL IMPULSO

Como se mencionó anteriormente, los seis pasos básicos esbozados en el PAM siguen un proceso lógico y son de naturaleza cíclica. Cada ciclo se debería cimentar en los éxitos de la evolución anterior, manteniendo de dicha manera un impulso y unos resultados positivos. La obtención y el mantenimiento del impulso tal vez sea el tema más importante para afrontar con éxito los efectos dañinos para el medio marino de las actividades realizadas en tierra. Para gobernar un barco con la proa a rumbo, debe antes moverse hacia adelante.

La evolución cíclica del programa de acción nacional requiere una valoración periódica de, entre otras cosas,

- Las prioridades;
- El estado de aplicación de intervenciones seleccionadas;
- Las consultas con los interesados directos relacionadas con los temas anteriores;
- Los mecanismos financieros y la sostenibilidad financiera de los proyectos;
- Los desarrollos en el marco institucional, y
- Los desarrollos a los niveles regional y mundial.

La evaluación conduce entonces a la superación. Según comience a producir resultados, el programa de acción nacional acumulará más apoyo político y recursos financieros, permitiendo así una mayor mejora. El alcance de influencia del programa de acción nacional comienza a subir en espiral y se harán evidentes los resultados visibles en los entornos costero y marino.

Las recomendaciones para fortalecer la aplicación de un programa de acción nacional incluyen:

- El fomento de las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas medioambientales;
- La introducción de prácticas de producción más limpias;
- La aplicación de las mejores prácticas de gestión;
- El uso de tecnologías apropiadas, ecológicas y eficaces;
- La sustitución de productos, y
- Las medidas para modificar contaminantes u otras formas de degradación resultantes de la generación, como la recuperación y el tratamiento de residuos y el reciclaje

SECCIÓN 2

ENFOQUE EN LOS ELEMENTOS CRÍTICOS PARA LOGRAR EL ÉXITO

CAPÍTULO 3

ESTÍMULO DE UNA AMPLIA PARTICIPACIÓN DE INTERESADOS DIRECTOS

Como se apuntó en la Sección 1, se espera que el programa de acción nacional tenga carácter ampliamente participativo y consultivo. El objetivo guía es asegurar que la gama completa de interesados directos desarrollen un sentido de propiedad y, consecuentemente, compromiso, de las medidas y actividades propuestas que conforman el programa de acción nacional. Esto produce tanto eficacia como eficiencia. Sin una participación amplia de los interesados directos en el proceso de desarrollo y aplicación de un programa nacional, las acciones de los gobiernos, la industria y la sociedad civil serán "ad hoc", no complementarias e incluso pueden ser opuestas.

Determinación de los interesados directos

Desarrollo de un sentido de propiedad

La determinación de los interesados directos:

- Es un proceso continuo que se debería desarrollar y refinar más a lo largo del tiempo;
- Debería ajustarse para tratar diferentes niveles, es decir, nacional, subnacional y local, y
- Requiere una valoración de las necesidades y preocupaciones de los diferentes grupos de interesados directos.

LOS INTERESADOS DIRECTOS POTENCIALES INCLUYEN:

- *Representantes gubernamentales, parlamentarios, legisladores y reguladores;*
- *Autoridades locales y representantes de comunidades locales y autóctonas;*
- *Representantes del sector privado (sectores industriales, de servicios y financieros);*
- *Socios inversionistas potenciales, tanto nacionales como internacionales;*
- *Organizaciones no gubernamentales con conocimiento relevante;*
- *Expertos de instituciones académicas y científicas (de formaciones científicas, técnicas y socioeconómicas), y*
- *Los medios de comunicación, con vistas a fortalecer la toma de conciencia pública del programa nacional y generar apoyo para el mismo.*
- *Instituciones financieras, tanto nacionales como internas, p. ej, para micro-financiamiento y financiamiento de empresarios*

Se necesita la participación del sector privado durante las fases de planificación, no una vez que se hayan finalizado las propuestas del proyecto. Se debería mantener un sentido de propiedad del proceso y de los proyectos relevantes.

Fomento de asociaciones sólidas

Las asociaciones públicas-privadas pueden generar más beneficios

Se puede iniciar la movilización del sector privado a través de los marcos institucionales existentes, como las cámaras de comercio, las agencias de promoción de la exportación, las instituciones de microfinanciación o el Consejo Comercial Mundial para el Desarrollo Sostenible. Se deberían determinar los puntos focales y las personas principales para contactar, quienes harán labores de coordinación durante el desarrollo del marco del programa de acción nacional, y hacer un seguimiento de la aplicación de actividades y proyectos específicos.

No obstante, es importante fomentar asociaciones sólidas, incluyendo asociaciones públicas-privadas, que se cimentarán sobre una base de concienciación de beneficios potenciales y mutuos mayores y que no sólo se dirijan a la movilización de recursos. Uno de los objetivos clave a largo plazo es lograr un cambio de actitud y valores, para lo que es esencial que la gestión medioambiental adecuada genere beneficios y ganancias. Las industrias que dependen directamente de la salud y el mantenimiento de los recursos costeros, como los sectores de pesca y turismo, pueden ayudar a fortalecer la participación de otras industrias.

Se debería motivar al sector privado a cambiar los procesos o las políticas de producción con el fin de asegurar una mejor gestión medioambiental y la sostenibilidad a largo plazo de sus propias instituciones. En este contexto, se puede fomentar lo siguiente:

- Programas voluntarios de normas, códigos y galardones;
- Contabilidad ecológica;
- Herramientas de gestión medioambiental como los sistemas de gestión medioambiental y las valoraciones de los impactos medioambientales, y
- Las mejores prácticas medioambientales y una producción más limpia.

Los intereses y las prioridades de los diferentes usuarios de la interfaz costera pueden variar e incluso entrar en conflicto. Consecuentemente, se deberían desarrollar enfoques de múltiples interesados directos para determinar y resolver los problemas y conflictos. Esto requiere consultas continuas con varias partes y unas capacidades sólidas de liderazgo y coordinación por parte del equipo principal.

Objetivos de una estrategia de comunicaciones y participación

Los objetivos clave de una estrategia de comunicaciones y participación son generar y fortalecer:

- La concientización de los impactos de las actividades realizadas en tierra y la importancia estratégica de los ecosistemas costeros y marinos,
- El interés en el programa de acción nacional y
- Las inversiones en proyectos específicos.

Fortalecer la concienciación, la participación, la propiedad y la inversión

Uno de los aspectos clave de cualquier programa nacional es la necesidad de asegurar que es un proceso con gran participación, en el que se identifique e involucre activamente a una amplia gama de interesados directos. La participación activa se basa principalmente en:

- La provisión de información oportuna y suficiente y
- La creación de mecanismos accesibles para la participación de los interesados directos.

La información se debe ajustar a niveles, sectores y necesidades diferentes. Los requisitos de información de una industria específica, una comunidad pesquera local o de las autoridades locales de una área de cuenca hidrográfica pueden variar significativamente.

Reuniones de mesa redonda y consultas

Cuando se desarrolle un programa de acción nacional, la agencia directiva o coordinadora debería concertar al menos dos o tres reuniones de mesa redonda con representantes de los sectores clave *(tanto públicos como privados) y las instituciones financieras con el fin de:*

- *Informarse sobre las preocupaciones de la industria o el sector, así como de los retos y limitaciones con que se enfrentan;*
- *Explorar el involucramiento y los beneficios potenciales a derivar de la participación en el programa de acción nacional-actividades realizadas en tierra, y*
- *Averiguar los proyectos o programas en curso de los sectores específicos.*

Se estimulan encarecidamente las consultas con los interesados directos a niveles nacional y/o local *a lo largo del proceso. Los resultados exitosos de las mismas requieren:*

- *Una agenda clara y acordada;*
- *Conocimiento previo de las necesidades y preocupaciones de los grupos específicos;*
- *Conciencia de los conflictos potenciales entre los usuarios de recursos, así como unas buenas técnicas de facilitación y resolución de conflictos por parte de los organizadores, y*
- *Transparencia en cuanto a las opciones y sus implicaciones y recursos financieros disponibles o estimados.*
- *Buenas técnicas de facilitación y resolución de conflictos por parte de los organizadores.*

FACILITAR LA EDUCACIÓN Y LA TOMA DE CONCIENCIA

Incluso en los países donde las industrias clave y grandes segmentos de la población dependen de las bases de recursos marinos y costeros, a menudo no se comprenden bien las complejas interacciones de estos entornos y la amplia gama de impactos de las actividades realizadas en tierra. Un programa de acción nacional debería hacer lo posible por aportar una mayor concienciación del valor e importancia de estos temas en términos de los servicios y valores proporcionados. La información se puede proporcionar en términos de beneficios potenciales frente a la pérdida correspondiente de oportunidades.

Al desarrollar una estrategia para fortalecer la participación de los interesados directos, se debería explorar la posibilidad de crear o fortalecer nodos de cámaras de compensación, tanto a nivel regional como/o a nivel nacional, ya que éstos se pueden utilizar, entre otras cosas, para la gestión de la información relacionada con el programa de acción, así como para presentar propuestas de proyectos.

CAPÍTULO 4

PROYECTOS PILOTO

EL VALOR DE DEMOSTRACIÓN DE LOS PROYECTOS PILOTO

La mayoría de los países que tienen pensado preparar un programa de acción nacional ya han identificado las prioridades sobre la base de las valoraciones y los planes de investigación y desarrollo existentes. Ocuparse de estas prioridades puede no requerir ejercicios largos de planificación. Consecuentemente, se recomienda que los países lancen sus procesos de programas de acción nacionales desarrollando uno o más proyectos piloto que posean un valor de demostración claro, tengan gran visibilidad y sean viables y financieramente posibles.

Características y objetivos de los proyectos piloto

Valor de demostración

El/los proyecto(s) piloto debería(n):

- Demostrar un compromiso de acción en el terreno;
- Generar toma de conciencia, apoyo e incentivos para el desarrollo continuo del programa de acción nacional;
- Estimular el desarrollo de nuevas asociaciones con diferentes interesados directos y socios, y
- Contribuir al desarrollo de un modelo que se pueda replicar y actualizar.

Gran visibilidad

Viabilidad financiera

Las prioridades iniciales se pueden organizar alrededor de proyectos que tienen gran visibilidad o pueden tener un gran impacto en un emplazamiento o ser una causa de degradación, pero no implican una gran inversión financiera. El proyecto piloto puede ser un proyecto en curso, como la reparación de un puerto o el control de una industria contaminante, lo que se puede fortalecer enmarcándolo en el programa de acción nacional. Idealmente, un proyecto piloto debería activar la participación de diferentes grupos de interesados directos.

Con el fin de impulsar el apoyo al programa de acción nacional, se puede desarrollar un proyecto piloto en fase temprana del proceso. El proyecto piloto puede convertirse en un incentivo para proyectos futuros y generar compromiso de los interesados directos. Debería servir para demostrar que aunque son necesarias las valoraciones y la evaluación, las acciones concretas son el objetivo real.

DESARROLLO DE UN/UNOS PROYECTO(S) PILOTO

Las actividades para desarrollar un proyecto piloto se deberían ver como un subconjunto del enfoque metódico para el desarrollo y la aplicación de un programa de acción nacional, como se esboza en el Capítulo 2 del manual. La aplicación de los elementos clave siguientes puede facilitar y fortalecer el desarrollo de un/unos proyecto(s) piloto:

- **Establecimiento de acuerdos de coordinación**
- **Establecimie nto de acuerdos institucionales**
- **Determinación de interesados directos**
- **Endoso a niveles nacional y, cuando fuese apropiado, subnacional y local**
- **Establecimiento de un marco institucional y político**
- **Desarrollo de una estrategia de participación**
- **Información, investigación y control**
- **Desarrollo de una estrategia financiera**

Acción: Establecer acuerdos de coordinación

Definir un grupo central

De manera similar que con el programa nacional general, es necesario designar una agencia directiva o un grupo central que encabece la preparación de la propuesta del proyecto y coordine las instituciones y a los interesados directos relevantes. En la medida de lo posible, se deberían usar o fortalecer los mecanismos existentes.

Acción: Definir acuerdos institucionales

Asignar responsabilidades y desarrollar un plan de trabajo

Inicialmente, la agencia o equipo centrales tienen que:

- Definir los acuerdos institucionales necesarios para el desarrollo y la aplicación del proyecto piloto, así como las tareas de gestión asociadas, y
- Desarrollar un plan de trabajo y un calendario y
- Asignar responsabilidades específicas.

Acción: Determinar a los interesados directos

Una actividad inicial clave

Al igual que con el programa de acción nacional, se espera que los proyectos piloto sean altamente participativos y consultivos. Consecuentemente, el primer objetivo del equipo central es la determinación y la participación, lo antes posible, de interesados directos clave procedentes de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil. Los objetivos son:

- Dar a conocer a los inversionistas y/o donantes potenciales los beneficios y el alcance del proyecto;
- Asegurar que estén representados los intereses de todos los interesados directos relevantes, incluyendo los pertenecientes al sector privado, y
- Generar un sentido de propiedad y compromiso hacia las actividades y medidas propuestas.

La centralización es un elemento decisivo

<u>Acción</u>: Endoso a niveles nacional y, cuando fuese apropiado, subnacional y local

Los proyectos piloto deben tener un apoyo político, institucional y financiero adecuado de las autoridades gubernamentales relevantes a todos los niveles apropiados. El proyecto piloto deberían endosarlo oficialmente las autoridades relevantes e integrarse en procesos de planificación y presupuestarios existentes. De manera similar, el proyecto piloto debería centralizarse en los marcos relevantes, incluyendo disposiciones políticas y legales, mecanismos de aplicación de la ley e información y conocimientos técnicos y científicos.

Los recursos financieros nacionales se deben asignar, a corto plazo, al proyecto piloto desde el presupuesto anual; también se deberían determinar, reservar o desarrollar los mecanismos de financiación a largo plazo, lo que asegurará la sostenibilidad. La centralización a todos los niveles es un requisito previo para la aplicación eficaz del proyecto piloto.

<u>Acción</u>: Fortalecer el marco institucional y político

Valoraciones para cimentar sobre la capacidad y las instituciones existentes

El proyecto piloto se debería centralizar y cimentar en la capacidad y las instituciones existentes, más allá de la agencia directiva o el grupo central designado para coordinar el proyecto. Consecuentemente, los requisitos clave son:

- La valoración de la capacidad existente para la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos;
- La determinación de posibles requisitos de creación de capacidad, especialmente al nivel local: dependiendo del tipo de proyecto, y
- Valoración de las políticas, la legislación y las normativas relevantes.

Este ejercicio se debería realizar con vistas a proporcionar una adecuada sostenibilidad al proyecto piloto. Para la aplicación del proyecto piloto, podrían resultar decisivos aspectos como la necesidad de armonizar la legislación o clarificar los mandatos de la agencia.

<u>Acción</u>: Desarrollar una estrategia de participación

Proporcionar información oportuna y suficiente

Una sólida estrategia de participación puede ser una fuerza impulsora del proyecto piloto. La flexibilidad es importante, ya que diferentes interesados directos requerirán enfoques distintos y tipos y niveles diferentes de información. Se deberá hacer lo posible para utilizar agrupaciones existentes, como asociaciones comunitarias locales, asociaciones comerciales, cámaras de comercio y grupos de trabajo interministeriales.

Crear mecanismos accesibles

Los objetivos básicos de la estrategia de participación son:

- Generar un endoso político del proyecto sólido;
- Involucrar al sector privado y a la sociedad civil, y
- Desarrollar un sentido de propiedad por parte de todos los interesados directos relevantes.

Los elementos de la participación eficaz son:

- La provisión de información suficiente, transparente y oportuna y
- La creación de mecanismos de participación accesibles.

Los incentivos para la participación aumentarán si la gente entiende totalmente

- Los beneficios concretos derivados de cada grupo de interesados directos, y
- La pérdida potencial de oportunidades si no se realiza la intervención (el costo de la falta de acción).

Participación del sector privado

Involucrar al sector privado desde la fase más temprana posible

Como socios clave para la sostenibilidad, se debería apuntar específicamente al sector privado e involucrarlo en el desarrollo del proyecto piloto propuesto lo antes posible. No obstante, no se debería acudir al sector privado como una mera fuente potencial de recursos financieros, sino como un socio que se puede beneficiar del proyecto piloto (en términos, por ejemplo, de imagen empresarial o de ahorros operacionales en cuanto a posibles multas por el incumplimiento de las normas medioambientales). Sectores como el turismo o la pesca, que dependen directamente del buen estado y el desarrollo sostenible de los recursos costeros y marinos, ya tienen intereses creados.

La participación del sector privado desde el comienzo del proceso crea sociedades públicas-privadas sólidas, mediante las cuales:

- Se pueden tratar intereses, preocupaciones y necesidades específicos;
- Se pueden aprovechar proyectos e iniciativas propuestos en curso del sector privado;
- Se saca el máximo provecho de los recursos y el conocimiento experto y se evita la duplicación de iniciativas, y
- Se pueden resolver fuentes potenciales de conflictos.

LA INFORMACIÓN EFICAZ DEBERÍA

- *Ser oportuna*
- *Entenderse fácilmente*
- *Formularse en términos de los beneficios potenciales a derivar de actividades y proyectos específicos*

El costo de la falta de acción puede ser una herramienta poderosa para generar la toma de conciencia

REUNIONES DE MESA REDONDA

Se deberán organizar al menos una o dos mesas redondas con representantes de sectores clave (tanto privados como públicos) e instituciones financieras, con el fin, entre otros, de:

- *Aprender acerca de la industria o el sector;*
- *Entender las preocupaciones, retos y limitaciones;*
- *Explorar oportunidades de participación, y*
- *Determinar beneficios potenciales derivados.*

<u>Acción</u>: Análisis de información, investigación y control

Asegurar que los proyectos se basen en métodos científicos sólidos

Dado que lo más probable es que los proyectos piloto se basen en información, valoraciones, bases de datos e inventarios actuales, éstos deberían analizarse con el fin de:

- Evaluar su estado actual,
- Determinar necesidades potenciales de registro de datos, información e investigación.

La sostenibilidad del proyecto puede requerir el desarrollo de un sistema de control y evaluación.

<u>Acción</u>: Preparar una estrategia financiera

La estrategia financiera debería:

- Evaluar las fuentes y los mecanismos financieros nacionales existentes con el fin de identificar posibilidades sólidas de financiamiento para el proyecto específico;
- Definir pasos concretos para la movilización de recursos y socios financieros (estrechamente vinculado con la determinación de interesados directos durante la fase de definición real del proyecto), y
- Cimentarse sobre proyectos existentes e identificar oportunidades de vínculos con iniciativas/programas en curso

Movilización de socios y recursos

Las necesidades de recursos financieros se deberían definir en detalle. Las propuestas de proyectos deberían tener presupuestos realistas, detallados y enfocados, que deberían incluir, cuando fuese viable:

- Estimaciones de costos detalladas, incluyendo el costo de la falta de acción siempre que fuese posible;
- Valoración de los beneficios derivados del proyecto, tanto en términos generales como en términos referentes a grupos de interesados directos específicos, y
- Valoración de los recursos y servicios medioambientales relevantes.

Un objetivo clave de la estrategia financiera es el establecimiento de mecanismos financieros básicos.

De ser viable, la estrategia financiera también debería valorar el costo de los elementos de apoyo como la creación de capacidad, la formación, el control y la evaluación y la aplicación de la ley.

El proyecto piloto puede proporcionar una oportunidad de desarrollar o fortalecer estudios de viabilidad y preinversión relevantes. De manera similar, se deberían hacer esfuerzos por identificar oportunidades de inversión adicionales.

Los socios financieros potenciales incluyen:

- Sectores industriales y comerciales
- Instituciones financieras: nacionales, regionales (bancos de desarrollo regional) y mundiales (p. ej. el Banco Mundial y el GEF [Fondo para el Medio Ambiente Mundial])
- Donantes bilaterales
- Organizaciones no gubernamentales

Estudios de preinversión

El objetivo de los estudios de preinversión es determinar la viabilidad de invertir en un proyecto de inversión dado mediante un análisis de, entre otros aspectos, la viabilidad de la idea, sus ventajas económicas potenciales, los requisitos técnicos y las limitaciones, impactos o beneficios medioambientales. Los estudios de preinversión son multidisciplinarios y pueden tocar una serie de temas, incluyendo consideraciones económicas, sociales, políticas y medioambientales. La investigación, la planificación y los análisis realizados durante esta fase son actividades que podrían precisar financiación. Los datos obtenidos de la preparación del estudio de preinversión proporcionan las aportaciones principales para el estudio de viabilidad y el plan comercial.

La protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra no se puede lograr a través de la acción gubernamental solamente ni dependiendo totalmente de los fondos públicos. Por lo tanto es importante crear también un escenario que permita la inversión del sector privado en los proyectos piloto. Se trata de un componente fundamental para la movilización del sector privado, tanto a nivel nacional como internacional, así como de las instituciones financieras internacionales.

Elementos de un escenario de inversión positivo

Hay muchos elementos que pueden repercutir en un escenario de inversión positivo. A continuación se ofrece una lista de algunos de ellos, sin clasificar por orden de prioridad:

Fomento y protección de inversiones

- Reglas del juego estables, claras y no discriminatorias para las inversiones y acciones legales eficaces para la protección, incluyendo protección contra toda forma de expropiación.
- Leyes fiscales estables y no ambiguas, incluyendo lo relacionado con la repatriación de beneficios.
- Una obligación razonable de la participación local, de haberla.
- Estabilidad monetaria y un sistema monetario transparente y sólido.
- Convertibilidad de divisas razonable.
- Normativas y leyes claras y estables relacionadas con la adquisición de propiedad o los derechos de uso del terreno, incluyendo la explotación de recursos naturales.
- Requisitos claros y transparentes relacionados con las normativas medioambientales y la mitigación o remedio de los impactos medioambientales.
- Servicios adecuados y fiables (a un costo razonable) e infraestructura (entre otros servicios, electricidad, transporte y comunicaciones).
- Leyes y mecanismos laborales transparentes, relacionados con los impuestos directos e indirectos sobre el salario, entre otros aspectos.
- Leyes y mecanismos laborales razonables para la resolución de conflictos y negociaciones.
- Normativas prácticas de importación/exportación, en relación, por ejemplo, con la maquinaria y las piezas de repuesto.
- Leyes de inmigración prácticas relacionadas con los permisos de trabajo para extranjeros (tanto temporales como permanentes).
- Información clara y accesible en relación con los indicadores económicos y sociales.
- Carencia de corrupción.

ANEXO A

DECLARACIÓN DE MONTREAL SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO FRENTE A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN TIERRA

1. Nosotros, los representantes de 98 gobiernos, con el valioso apoyo y acuerdo de delegados de instituciones financieras internacionales, organizaciones internacionales y regionales, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, otros interesados directos y grupos representativos, reunidos en Montreal, Canadá, del 26 al 30 de noviembre de 2001, para celebrar la primera Reunión Intergubernamental de Examen de la Aplicación del Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra, acordamos lo siguiente:

2. Nos preocupa que:

(a) La degradación del medio marino se viene incrementando por la contaminación resultante de las aguas residuales, los contaminantes orgánicos persistentes, las sustancias radioactivas, los metales pesados, los aceites, la basura, la alteración física y destrucción de los hábitats, y la alteración de la frecuencia, el volumen y la calidad de los aportes de agua dulce con los cambios resultantes en las acumulaciones de nutrientes y sedimentos, y en los regímenes de salinidad;

(b) Las consecuencias negativas significativas para la salud humana, la mitigación de la pobreza, la seguridad e inocuidad alimentarias, así como para las industrias afectadas revisten suma importancia a nivel mundial;

(c) Los costes sociales, medioambientales y económicos están aumentando como resultado de los efectos nocivos de las actividades realizadas en tierra en la salud humana y en los ecosistemas costeros y marinos y que ciertos tipos de daños son graves y pueden ser irreversibles;

(d) Las consecuencias del cambio climático en los medios marinos constituyen una amenaza para las zonas costeras bajas y los pequeños estados insulares debido a la creciente degradación de los ecosistemas costeros y marinos protegidos;

(e) No se concede carácter de mayor urgencia a la adopción de medidas a los niveles nacional y regional, para lograr los objetivos del Programa de Acción Mundial.

3. Nos preocupa también la pobreza generalizada, en particular en las comunidades costeras de los países en desarrollo y la contribución que éstas condiciones de pobreza hacen a la contaminación marina, por ejemplo, por no existir ni siquiera servicios básicos de saneamiento y el modo en que la degradación del medio marino genera pobreza, socavando la propia base del desarrollo económico y social.

4. Reconocemos que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Programa 21 proporcionan el marco fundamental para aplicar el Programa de Acción Mundial.

5. Declaramos que la aplicación del Programa de Acción Mundial compete primordialmente a los gobiernos nacionales. Asimismo, los programas de mares regionales desempeñan una función importante y ambos deberían incluir la participación activa de todos los interesados directos.

6. Cooperaremos para mejorar el gobierno de las zonas costeras y oceánicas con miras a acelerar la aplicación del Programa de Acción Mundial, mediante la centralización, la integración de las zonas costeras y la gestión de las cuencas hidrográficas, así como la mejora de los procesos de gobierno en el ámbito mundial, regional y nacional.

7. Cooperaremos también con miras a identificar recursos financieros nuevos y complementarios para acelerar la aplicación del Programa de Acción Mundial mediante la creación de capacidad respecto de modalidades de asociación eficaces entre los gobiernos, la industria, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las instituciones financieras, así como mediante una mejor utilización de los recursos nacionales e internacionales.

Centralización del Programa de Acción Mundial

8. Nos comprometemos a mejorar y acelerar la aplicación del Programa de Acción Mundial y para ello a:

(a) Incorporar los objetivos, las metas y la orientación del Programa de Acción Mundial en actividades, programas de acción, estrategias y planes nuevos y existentes en el ámbito local, nacional, regional y mundial, así como en políticas sectoriales en el marco de nuestras respectivas jurisdicciones;

(b) Fortalecer la capacidad de las organizaciones de mares regionales para colaborar y aplicar medidas entre múltiples interesados directos, incluida la participación en reuniones de colaboración centradas en la determinación y la solución de problemas concretos;

(c) Apoyar la ratificación de los acuerdos de mares regionales existentes y la elaboración de otros complementarios, según proceda, y promover la colaboración entre las organizaciones de mares regionales existentes, incluidos mecanismos de cooperación mutua;

(d) Formular un llamamiento a los organismos y los programas de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales para que incorporen, según proceda, los objetivos del Programa de Acción Mundial en sus programas de trabajo respectivos, asignando prioridad al período 2002-2006 para hacer frente a las repercusiones de las aguas residuales, la alteración y destrucción física de los hábitats y los nutrientes en el medio marino, la salud humana, la mitigación de la pobreza, la seguridad e inocuidad alimentarias, los recursos hídricos, la diversidad biológica y las industrias afectadas;

(e) Formular un llamamiento a los programas de mares regionales para que, teniendo en cuenta las evoluciones de sus medios marinos:

(i) Identifiquen prioridades, prestando especial atención a las fijadas en el apartado d) del párrafo 8 anterior;

(ii) Preparen planes de acción para proceder a la aplicación de dichas prioridades y trabajen, según proceda, con las autoridades nacionales para aplicar esos planes;

(iii) Elaboren informes provisionales sobre el desarrollo de dichos planes de acción, con vistas a la preparación de informes completos para la próxima reunión de examen del Plan de Acción Mundial.

Gobierno de las zonas oceánicas y costeras

9. Nos comprometemos además a mejorar y acelerar la aplicación del Programa de Acción Mundial y para ello a:

(a) Adoptar medidas apropiadas en el ámbito nacional y regional con miras a fortalecer la cooperación institucional entre las autoridades de las cuencas hidrográficas, las autoridades portuarias y los administradores de zonas costeras, entre otras entidades, así como para incorporar consideraciones relativas a la gestión de las zonas costeras en las leyes y la normativa pertinentes relacionadas con el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, en particular las cuencas hidrográficas transfronterizas;

(b) Fortalecer la capacidad de las autoridades locales y nacionales para obtener y utilizar información científica válida a fin de participar en la adopción de decisiones integradas, con participación de los interesados directos, y para aplicar marcos institucionales y jurídicos eficaces respecto a la gestión costera sostenible;

(c) Fortalecer los programas de mares regionales para que desempeñen una función, según proceda, respecto a la coordinación y la cooperación:

(i) En la aplicación del Programa de Acción Mundial;

(ii) Con otras organizaciones regionales competentes;

(iii) En los planes de desarrollo y gestión de las cuencas hidrográficas regionales;

(iv) Con las organizaciones y programas mundiales en relación con la aplicación de las convenciones mundiales y regionales;

(d) Apoyar este nuevo modelo de gestión integrado para el gobierno de las zonas oceánicas y costeras como nuevo e importante elemento del gobierno medioambiental internacional;

(e) Mejorar la evaluación científica de las repercusiones antropogénicas en el medio marino, incluidas, entre otras, las repercusiones socioeconómicas;

(f) Mejorar la presentación de informes sobre el estado de los océanos con el fin de medir con mayor precisión los progresos hacia las metas del desarrollo sostenible, aportar información para la toma de decisiones (por ejemplo, para fijar los objetivos de la gestión), aumentar la concienciación del público y ayudar a evaluar los resultados;

(g) Mejorar el desarrollo y transferencia de la tecnología, de conformidad con las recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Financiación del Programa de Acción Mundial

10. Nos comprometemos a mejorar y acelerar la aplicación del Programa de Acción Mundial y para ello a:

(a) Fortalecer la capacidad de las autoridades locales y nacionales, con los recursos financieros y de otra índole pertinentes, para determinar y evaluar las necesidades y las soluciones alternativas respecto a la contaminación procedente de fuentes terrestres específicas y para formular, negociar y aplicar contratos y otros arreglos en colaboración con el sector privado;

(b) Formular un llamamiento a las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales de desarrollo y otros mecanismos financieros internacionales, en particular el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, con arreglo a sus estrategias y políticas operacionales, para que faciliten y financien con prontitud las actividades relacionadas con la aplicación del Programa de Acción Mundial en el ámbito regional y nacional;

(c) Asignar la debida atención a las repercusiones positivas y negativas de las leyes y políticas nacionales, con inclusión, entre otras cosas, de medidas fiscales, tales como la tributación y las subvenciones, respecto a la degradación de los medios marino y costero ocasionada por las actividades realizadas en tierra;

(d) Adoptar medidas apropiadas al nivel nacional, con inclusión, entre otras cosas, de reformas institucionales y financieras, mayores transparencia y rendición de cuentas, la elaboración de programas de inversión plurianuales y la creación de un entorno favorable a las inversiones.

Otras disposiciones

11. Acogemos con beneplácito el Plan de Acción Estratégico sobre las aguas residuales municipales e instamos al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente a que dé forma final a ese documento como instrumento para aplicar los objetivos del Programa de Acción Mundial.

12. Hacemos un llamamiento a los gobiernos para que ratifiquen la Convención de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Protocolo de 1996 de la Convención de Londres sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertido de Desechos y otras Materias, y otros acuerdos pertinentes, en particular, las convenciones regionales, tales como el Protocolo de Aruba de 1999 de la Convención de Cartagena para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, así como los protocolos relativos a la prevención de la contaminación del medio marino, como forma de aplicar el Programa de Acción Mundial. También hacemos hincapié en la necesidad de una mayor cooperación en el ámbito internacional en relación con la gestión de los productos químicos.

13. Acogemos con satisfacción también la labor realizada por la Oficina de Coordinación del Programa Mundial, recomendamos su programa de trabajo para 2002-2006 al Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente e instamos a que se aplique el programa a un nivel fortalecido, sujeto a la disponibilidad de recursos.

14. Tomamos nota de los resultados del primer Examen Intergubernamental del Programa de Acción Mundial como contribución valiosa a la aplicación del Programa 21. Pedimos que el próximo Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial haga suyos esos resultados. Sometemos los resultados a la atención de la Conferencia Internacional de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, así como del Tercer Foro Mundial del Agua, que se celebrará en Kioto, Japón, en 2003. Pedimos que el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible tenga plenamente en cuenta los resultados de la presente reunión y el objetivo del Programa de Acción Mundial cuando examine la adopción de medidas sobre la protección del medio marino.

15. Pedimos al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que convoque la segunda Reunión Intergubernamental de Examen en 2006 y procure apoyo para organizar la reunión.

Adoptada por la Reunión Intergubernamental de Examen
de la Aplicación del Programa de Acción
Mundial para la Protección del Medio Marino
frente a las Actividades Realizadas en Tierra, en su primera reunión,
el viernes, 30 de noviembre de 2001.

CAPÍTULO II
DEL PROGRAMA DE ACCIÓN MUNDIAL

MEDIDAS A NIVEL NACIONAL

Fundamento de las actividades

16. El uso sostenible de los océanos depende de la preservación de la salud de los ecosistemas, la salud pública, la seguridad de los alimentos y los beneficios económicos y sociales, incluidos los valores culturales. Muchos países dependen de ingresos procedentes de actividades que se verían directamente amenazadas por la degradación del medio marino, de las cuales las industrias de la pesca y el turismo son ejemplos evidentes. La economía de subsistencia de grandes poblaciones costeras, en particular de países en desarrollo, se basa en los recursos marinos vivos que también se verían amenazados por dicha degradación. Es necesario también tener en cuenta los efectos de esa degradación sobre la cultura y los estilos de vida tradicionales desarrollados en torno al mar.

17. La seguridad de los alimentos está amenazada, en particular en los países en desarrollo, por las pérdidas de recursos marinos vivos, esenciales para el suministro suficiente de alimentos y para combatir la pobreza. Los aspectos de salud pública de un medio marino degradado se manifiestan a través de la contaminación de los alimentos marinos consumidos, por contacto directo en casos de baños y la utilización del agua de mar en plantas de desalinización y elaboración de alimentos.

Objetivos

18. Elaborar programas de acción generales, continuos y adaptables dentro del marco de la gestión integrada del área costera que incluyan disposiciones sobre:

(a) Determinación y evaluación de problemas;
(b) Establecimiento de prioridades;
(c) Establecimiento de objetivos de gestión para problemas prioritarios;
(d) Determinación, evaluación y selección de estrategias y medidas, incluyendo enfoques de gestión;
(e) Criterios para la evaluación de la eficacia de las estrategias y los programas;
(f) Elementos de apoyo a los programas.

Medidas

19. Los estados, de acuerdo con sus políticas, prioridades y recursos, deben en los próximos años elaborar o revisar programas de acción nacionales y tomar medidas activas para aplicar esos programas con la asistencia de la cooperación internacional a que se hace referencia en el capitulo IV, en particular para los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, los países con economías en transición y los pequeños estados insulares en desarrollo (en adelante denominados "países que necesitan asistencia"). El desarrollo y aplicación eficaces de planes de acción nacionales debe hacer hincapié en procesos y enfoques de gestión sostenibles integrados y pragmáticos, como la gestión integrada de las zonas costeras, armonizada, según proceda, con la gestión de las cuencas fluviales y los planes de uso de la tierra.

20. En las secciones A, B, C, D, E y F siguientes se resumen las actividades recomendadas para alcanzar estos objetivos en la elaboración por los estados de programas de acción nacionales, que se exponen con detalle en las medidas y metas que se indican en el capítulo V siguiente.

A. Determinación y evaluación de problemas

21. La determinación y evaluación de problemas es un proceso que combina cinco elementos:

(a) Determinación de la naturaleza y gravedad de los problemas en relación con:

(i) La seguridad de los alimentos y la mitigación de la pobreza;
(ii) La salud pública;
(iii) Los recursos costeros y marinos y la salud del ecosistema, incluida la diversidad biológica;
(iv) Los beneficios y usos económicos y sociales, incluidos los valores culturales;

(b) Contaminantes **(no figuran en orden de prioridad)**:

(i) Aguas residuales;
(ii) Contaminantes orgánicos persistentes;
(iii) Sustancias radioactivas;
(iv) Metales pesados;
(v) Aceites (hidrocarburos);
(vi) Nutrientes;
(vii) Movilización de sedimentos;
(viii) Basuras;

(c) Modificación física, incluida la modificación y destrucción de hábitats en zonas de problemas;

(d) Fuentes de degradación:

(i) Fuentes localizadas (costeras y aguas arriba), como **(no figuran en orden de prioridad)**:

a. Instalaciones de tratamiento de aguas residuales;
b. Instalaciones industriales;
c. Centrales eléctricas;
d. Instalaciones militares;
e. Instalaciones de recreo/turismo;
f. Construcciones (por ejemplo, presas, estructuras costeras, obras portuarias y expansión urbana);
g. Minería costera (p. ej.: de arena y grava);
h. Centros de investigación;
i. Acuicultura;
j. Modificación de hábitats (por ejemplo, dragado, rellenado de marismas o despeje de zonas de manglares);
k. Introducción de especies invasivas;

(ii) Fuentes no puntuales (difusas) (costeras y aguas arribas), como **(no figuran en orden de prioridad)**:

a. Instalaciones de tratamiento de aguas residuales;
b. Escorrentía urbana;
c. Escorrentía agrícola y hortícola;
d. Escorrentía forestal;
e. Escorrentías con desechos de la minería;
f. Escorrentía de actividades de construcción;
g. Vertederos y emplazamientos de desechos peligrosos;
h. Erosión resultante de la modificación física de accidentes costeros;

(iii) Sedimentación atmosférica causada por:

a. Transporte (por ejemplo, emisiones de vehículos);

b. Centrales eléctricas e instalaciones industriales;
c. Incineradores;
d. Actividades agrícolas;

(e) Zonas de problemas (zonas afectadas o vulnerables) **(no figuran en orden de prioridad)**:

(i) Hábitats críticos, incluidos los arrecifes de coral, las marismas, los lechos de algas marinas, las lagunas costeras y los manglares;
(ii) Hábitats de especies amenazadas;
(iii) Componentes de ecosistemas, incluidas las zonas de reproducción, cría, alimentación y animales
adultos;
(iv) Litorales;
(v) Cuencas hidrográficas costeras;
(vi) Estuarios y sus cuencas de drenaje;
(vii) Zonas marinas y costeras especialmente protegidas, e
(viii) Islas pequeñas.

B. Establecimiento de prioridades

22. Las prioridades de las medidas deberían establecerse evaluando los cinco factores descritos anteriormente y deberían reflejar concretamente:

(a) La importancia relativa de los efectos sobre la seguridad de los alimentos, la salud pública, los recursos vivos costeros y marinos, la salud de los ecosistemas y los beneficios socioeconómicos, incluidos los valores culturales, en relación con:

(i) Las categorías fuente (contaminantes, alteración física y otras formas de degradación y la fuente o práctica de la que emanan);
(ii) La zona afectada (incluidos sus usos y la importancia de sus características ecológicas);

(b) Los costes, beneficios y viabilidad de las diferentes actividades posibles, incluido el coste a largo plazo de no realizar ninguna actividad.

23. Durante el proceso de establecimiento de prioridades para la adopción de medidas y durante todas las etapas de desarrollo y aplicación de programas nacionales de acción, los estados deberían:

(a) Aplicar criterios de ordenación de las zonas costeras, incluidas las disposiciones para hacer participar a los interesados directos, en particular las autoridades y comunidades locales y los sectores sociales y económicos pertinentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, las mujeres, las poblaciones autóctonas y otros grupos principales;
(b) Reconocer las vinculaciones básicas entre los medios de agua dulce y marino, entre otras cosas, mediante la aplicación de criterios de ordenación de las cuencas hidrográficas;
(c) Reconocer las vinculaciones básicas entre la gestión sostenible de los recursos marinos y costeros, la mitigación de la pobreza y la protección del medio marino;
(d) Aplicar procedimientos de evaluación del impacto medioambiental al evaluar las opciones;
(e) Tener en cuenta la necesidad de contemplar dichos programas como parte integrante de programas medioambientales amplios existentes o futuros;
(f) Tomar medidas para proteger: (i) hábitats críticos, empleando criterios participativos basados en la comunidad que están en consonancia con los criterios vigentes de conservación y utilización compatibles con el desarrollo sostenible y (ii) especies amenazadas;
(g) Integrar las actividades nacionales con las estrategias, programas y planes nacionales y regionales pertinentes;
(h) Establecer centros de coordinación para facilitar la cooperación regional e internacional;
(i) Aplicar el criterio de precaución y el principio de la equidad entre las generaciones.

24. El principio de precaución deberá aplicarse mediante medidas preventivas y correctivas basadas en los conocimientos, las evaluaciones del impacto, los recursos y las capacidades existentes en el

plano nacional y aprovechando la información y los análisis pertinentes en los planos subregional, regional y mundial. En casos en que haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certidumbre científica absoluta no deberá esgrimirse como argumento para justificar demoras en la adopción de medidas eficaces en función de su coste para impedir la degradación del medio marino.

C. Establecimiento de objetivos de gestión para problemas prioritarios

25. Sobre la base de las prioridades establecidas, los estados deberían definir objetivos de ordenación específicos, tanto respecto de las categorías de fuentes como de las zonas afectadas. Dichos objetivos deberían establecerse en términos de metas, plazos y calendarios generales, así como de metas y calendarios específicos para las zonas afectadas y los sectores industrial, agrícola, urbano y otros. Siempre que sea posible, los estados deberían tomar medidas inmediatas de prevención y corrección utilizando los conocimientos, recursos, planes y procesos existentes.

D. Determinación, evaluación y selección de estrategias y medidas

26. Las estrategias y los programas para lograr estos objetivos de ordenación deben incluir una combinación de lo siguiente:

(a) Medidas específicas, incluyendo, cuando corresponda:

(i) Medidas para fomentar la utilización sostenible de los recursos marinos y costeros y prevenir o reducir la degradación del medio marino, tales como:

a. Las mejores técnicas disponibles[1] y las mejores prácticas ambientales, incluida la sustitución de sustancias o procesos que provocan efectos adversos considerables;
b. Introducción de prácticas de producción no contaminantes, incluido el uso eficiente de la energía y el agua en todos los sectores económicos y sociales;
c. Aplicación de las mejores prácticas de gestión;
d. Utilización de tecnologías apropiadas, ambientalmente racionales y eficientes;
e. Sustitución de productos;

(ii) Medidas para modificar contaminantes u otras formas de degradación tras la generación, tales como:

a. Recuperación de desechos;
b. Reciclado, incluida la reutilización de efluentes;
c. Tratamiento de desechos;

(iii) Medidas para impedir, reducir o mitigar la degradación de las zonas afectadas, tales como:

a. Criterios de calidad medioambiental, con criterios biológicos, físicos y/o químicos para medir los avances
b. Requisitos para la planificación de la utilización de la tierra, incluidos los criterios para la selección del emplazamiento de grandes instalaciones;
c. Rehabilitación de hábitats degradados;

(b) Requisitos e incentivos para promover el cumplimiento de las medidas, tales como:

(i) Instrumentos e incentivos económicos, teniendo en cuenta el principio de "quien contamina paga" y la internalización de los costes ambientales;
(ii) Medidas de reglamentación;
(iii) Cooperación y asistencia técnica, incluida la formación de personal;
(iv) Educación y concienciación del público;

[1] A los efectos del presente Programa se entiende que la expresión "mejores técnicas disponibles" incluye los factores socioeconómicos

(c) Determinación o designación de arreglos institucionales con la autoridad pertinente y recursos para realizar tareas de ordenación vinculadas a las estrategias y los programas, incluida la aplicación de las disposiciones sobre cumplimiento;

(d) Determinación de las necesidades de investigación y de reunión de datos a corto y a largo plazo;

(e) Elaboración de un sistema de vigilancia e información sobre la calidad del medio ambiente para examinar y, de ser necesario, ayudar a adaptar las estrategias y los programas;

(f) Determinación de fuentes de financiación y mecanismos disponibles para sufragar los costes de administrar y dirigir las estrategias y los programas.

E. Criterios para evaluar la eficacia de las estrategias y las medidas

27. Un elemento clave del éxito de las estrategias y los programas consiste en desarrollar medios permanentes de determinar si están alcanzando sus objetivos de gestión. Los estados deberían elaborar criterios específicos para evaluar la eficacia de dichos programas y estrategias. Aunque dichos criterios deben estar concebidos para la mezcla de elementos determinada (detallada en la sección C anterior) de cada estrategia o programa, deberían tratar de lo siguiente:

(a) La eficacia medioambiental;
(b) Los costes y beneficios económicos;
(c) La equidad (se comparten equitativamente los costes y los beneficios de la estrategia o el programa);
(d) Flexibilidad en la administración (la estrategia o el programa se puede adaptar a nuevas circunstancias);
(e) Eficacia de la administración (la gestión de la estrategia o el programa es eficaz en función de su coste y tiene que rendir cuentas);
(f) Cronología (el calendario requerido para poner en práctica la estrategia o el programa y comenzar a producir resultados);
(g) Efectos entre diferentes medios (el logro de los objetivos de la estrategia o el programa entraña un beneficio neto para el medio ambiente).

F. Elementos de apoyo al programa

28. El objetivo a largo plazo de los programas de acción nacionales debe ser elaborar estrategias y programas integrados para poner en práctica las actividades prioritarias relacionadas con los efectos sobre el medio marino de las actividades realizadas en tierra. Además, los programas de acción deben estar a su vez integrados en los objetivos generales y otros programas nacionales de desarrollo sostenible. Los estados, por lo tanto, deberían asegurarse de que cuentan con todas las estructuras de gestión y administrativas necesarias para apoyar los programas de acción nacionales. Entre éstas figuran, según corresponda:

(a) Arreglos de organización para coordinar las actividades entre los sectores y las instituciones sectoriales;
(b) Mecanismos jurídicos y de cumplimiento (por ejemplo, necesidad de nueva legislación);
(c) Mecanismos financieros (incluidos enfoques innovadores para proporcionar financiación continuada y predecible al programa);
(d) Medios de determinar y realizar actividades de investigación y vigilancia en apoyo del programa;
(e) Planificación de contingencia;
(f) Desarrollo y educación de recursos humanos;
(g) Participación y sensibilización de la población (por ejemplo, en base a los principios de gestión integrada de las zonas costeras).