



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.
GENERAL

UNEP/GPA/IGR.1/2
12 de septiembre de 2001



ORIGINAL: INGLÉS

REUNIÓN DE EXAMEN INTERGUBERNAMENTAL
SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN MUNDIAL
PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO FRENTE A LAS
ACTIVIDADES REALIZADAS EN TIERRA

Primera reunión

Montreal, Canadá, 26 al 30 de noviembre de 2001

Punto 4 del programa provisional *

RESEÑA DE LOGROS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA
DE ACCIÓN MUNDIAL, 1995-2001

I. INTRODUCCIÓN

1. Conforme a lo dispuesto en el párrafo 77 del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) debe, inter alia, convocar a reuniones intergubernamentales periódicas para examinar los progresos en la ejecución del Programa de Acción.
2. Como respuesta a la decisión 20/19B del Consejo de Administración del PNUMA, el Director Ejecutivo de ese organismo convocó a la Reunión del Grupo de Expertos¹ para preparar la Primera Reunión de Examen Intergubernamental sobre la Ejecución del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra. La Reunión del Grupo de Expertos se celebró en La Haya entre el 26 y el 28 de abril de 2000.
3. La Reunión del Grupo de Expertos recomendó, inter alia, hacer del proceso de información un componente de la ejecución del Programa de Acción Mundial; hacer hincapié en el intercambio de información y plantear preguntas tendientes a suscitar información, en lugar de elaborar un programa general de evaluación; procurar que el proceso de información ayude a los gobiernos y a la comunidad internacional a avanzar en la ejecución del Programa de Acción Mundial; disponer que los informes nacionales y regionales contengan ejemplos indicativos que reflejen tanto los éxitos logrados como los obstáculos encontrados al ejecutar el Programa.

* UNEP/GPA/IGR.1/1.

¹ Véase el documento UNEP/GPA/EG.1/8.

4. La Reunión del Grupo de Expertos respaldó también la propuesta de la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial de que el proceso de examen abarque cinco temas principales: acuerdos vinculantes y no vinculantes a nivel nacional y regional; acuerdos voluntarios con participación del sector público y del sector privado; creación de capacidad; mecanismos innovadores de financiamiento y utilización de instrumentos económicos, e intercambio de experiencias a través de informes y de un desarrollo aún mayor del Sistema de Intercambio de Información.

5. Para facilitar el proceso de examen, la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial elaboró un formato de presentación de informes congruente con las recomendaciones que anteceden, solicitando a los gobiernos, regiones y entidades interesadas que dieran cuenta de las iniciativas adoptadas, los obstáculos encontrados y las oportunidades identificadas para la ejecución del Programa de Acción Mundial.

6. En el Programa de Acción Mundial se destaca la importancia de que los Estados presenten regularmente informes sobre el progreso de su labor de ejecución del Programa. Como el Programa forma parte de un acuerdo no vinculante, en él no se prevé como obligatoria la presentación de informes. Los gobiernos, las regiones y otras entidades interesadas que han presentado informes lo han hecho con carácter voluntario, con fines de mutuo intercambio de experiencias y saber técnico. Conforme a las recomendaciones de la reunión del Grupo de Expertos, los informes no han sido concebidos como reseñas exhaustivas de la ejecución del Programa de Acción Mundial a nivel nacional, regional y mundial, sino que en ellos se destacan innovaciones y ejemplos interesantes que puedan ser copiados en otras partes del mundo.

7. En el presente reseña se identifican algunos logros importantes, obstáculos encontrados y oportunidades que surgen de los informes recibidos hasta el 15 de agosto de 2001. Se destacan unos pocos ejemplos representativos de iniciativas exitosas emprendidas por los gobiernos y otras entidades interesadas a nivel local, regional y mundial. Los logros mencionados en esos informes ponen de manifiesto el avance en la ejecución del Programa de Acción Mundial en los diversos niveles. Junto con el documento UNEP/GPA/IGR.1/3, que da cuenta de las actividades realizadas por la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial en el período 1996-2001, el presente documento representa una reseña del avance logrado en la ejecución del Programa de Acción Mundial desde su adopción, en 1995.

8. Se pondrá a disposición de la Reunión de Examen Intergubernamental, como documento de antecedentes², una recopilación y un análisis exhaustivos de los informes recibidos, incluidos los que hayan sido recibidos después del 15 de agosto de 2001. Se dispondrá así de una importante fuente de información sobre experiencias para la ejecución del Programa de Acción Mundial. Todos los informes están disponibles también en el sitio en la Internet del Sistema de Intercambio de Información del Programa Acción Mundial, en www.gpa.unep.org. Se invita a gobiernos, regiones, entidades interesadas y organismos internacionales a proseguir el intercambio de experiencias y saber técnico acumulados en el curso de la ejecución del Programa de Acción Mundial, y, a presentar informes, si aún no lo han hecho, preferentemente antes de la Reunión de Examen Intergubernamental.

9. Se insta a la Reunión de Examen a considerar los obstáculos, oportunidades y logros relacionados con la aplicación del Programa de Acción Mundial que se mencionan en los informes, y en especial a considerar qué medidas es necesario adoptar a nivel local, nacional, regional y mundial para superar los obstáculos y aprovechar las oportunidades que se identifican en los informes, así como establecer los

² UNEP/GPA/IGR.1/INF/10.

mecanismos que permitan a la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial facilitar esas actividades.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONES

10. Tomando como base los informes recibidos hasta ahora, puede concluirse que el Programa de Acción Mundial cobró considerable ímpetu en los últimos cinco años, especialmente desde el establecimiento de la Oficina de Coordinación del PAM en La Haya y el llenado de todos sus cargos. En diversa medida se han logrado progresos en los diferentes ámbitos. A fin de evaluar objetivamente el progreso alcanzado debe notarse que la ejecución del Programa de Acción Mundial representa un proceso repetitivo, en que cada paso se basa en los anteriores y en que se revisa y actualiza continuamente la orientación proporcionada por el Programa de Acción Mundial, lo que da lugar a una acción incremental de protección del medio ambiente costero y del medio ambiente marino frente a las fuentes terrestres de contaminación y degradación de recursos.

11. En materia de ejecución del Programa de Acción Mundial, se han logrado especiales avances en las esferas de identificación de problemas y medidas para hacer frente a los mismos a nivel nacional y regional y de avance hacia los objetivos de la cooperación regional. Esa labor comprende identificación y evaluación de problemas; establecimiento de prioridades para la acción, identificación de enfoques de gestión e identificación de estrategias de mitigación y corrección de repercusiones desfavorables de actividades realizadas en tierra. Además, en dos regiones se han logrado considerables avances en cuanto a preparación de acuerdos jurídicamente vinculantes sobre actividades realizadas en tierra a nivel regional.

12. El progreso fue algo menor en cuanto a movilización de recursos financieros y creación de capacidad a nivel nacional. Fue más escaso aún en los ámbitos de suscitación de actividades, intercambio de experiencias y saber técnico a nivel nacional y regional y elaboración de los acuerdos institucionales necesarios, en especial en materia de coordinación entre sectores e instituciones sectoriales a nivel nacional.

13. En cuanto al orden de prelación de las diferentes categorías de fuentes de contaminación del medio marino previstas en el Programa de Acción Mundial, es evidente que la mayoría de los países informantes dan máxima prioridad a la categoría "aguas residuales", seguida por "nutrientes", "petróleos", "metales pesados" y "desechos", en ese orden. Esto es congruente con las prioridades regionales identificadas en seminarios regionales de expertos designados por gobiernos, celebrados en el período comprendido entre 1996 y 1999 bajo los auspicios de la Oficina de Coordinación y dentro del marco del Programa de Mares Regionales del PNUMA. Los informes contenían pocos datos sobre logros en la esfera de alteraciones físicas y destrucción de hábitats, aunque en los seminarios regionales esta categoría de fuentes fue identificada a los efectos de la adopción de medidas prioritarias.

14. Muchos de los primeros desafíos que enfrentó el Programa de Acción Mundial desde su creación son comunes a casi todos los gobiernos que informaron sobre diversos obstáculos a una eficaz ejecución del Programa. Entre esos obstáculos cabe mencionar el escaso conocimiento público y político de la degradación del medio ambiente marino debido a actividades realizadas en tierra, la falta de normas legales y mecanismos de aplicación de normas apropiados, inadecuada capacidad a todos los niveles de gobierno y falta de recursos financieros.

15. Todos los países dieron cuenta de la creación de nuevos instrumentos de protección ambiental: desde una legislación general sobre el medio ambiente hasta reglamentos específicos de control de descargas

e introducción de impuestos ambientales, criterios de calidad ambiental y normas sobre emisiones. De los informes se desprende también, en forma clara, una mayor utilización de evaluaciones de impactos ambientales y las prácticas de gestión de las costas. Esos nuevos instrumentos se aplican prácticamente a todas las actividades realizadas en tierra. Entre los sectores de mayor importancia de las actividades realizadas en tierra que se toman como objetivo figuran "industria química" y "manejo de aguas", seguidos por "desarrollo urbano" y "agricultura". También recibieron atención, en algunos países o regiones, el turismo, la acuicultura, los puertos, la minería y el transporte terrestre. Muy escasa información se ha proporcionado, en cambio, sobre la eficacia y eficiencia de esos diversos instrumentos en relación con las actividades realizadas en tierra.

16. En general, el éxito y el nivel de ejecución del Programa de Acción Mundial en un país dependen de la disponibilidad de una estructura institucional sólida y coordinada, incluido un programa de acción nacional viable sobre actividades realizadas en tierra, así como de la disponibilidad de recursos, incluidos recursos humanos y financieros. En algunos casos, además de los enfoques clásicos frente a las actividades realizadas en tierra, se introdujeron con éxito planes innovadores que representan cambios en las prácticas ordinariamente seguidas.

17. Algunas experiencias recogidas en la esfera de los proyectos urbanos de gestión de aguas residuales demostraron que a través de alianzas entre el sector público y el sector privado y acuerdos voluntarios con participación de este último pueden mejorarse cualitativamente los servicios de saneamiento, protegiendo, al mismo tiempo, el entorno costero y marítimo de la contaminación provocada por descargas de aguas residuales domésticas y urbanas. Las asociaciones entre el sector público y el sector privado también resultaron útiles, en algunos casos, para movilizar eficazmente recursos nuevos y adicionales y llevar adelante actividades gubernamentales en la esfera de la elaboración de políticas, inclusive a través de la sanción de reglamentos y leyes y la determinación de metas y objetivos.

18. El financiamiento disponible para proyectos en todas las esferas pertenecientes al Programa de Acción Mundial sigue siendo el principal obstáculo a la aplicación del mismo. Fueron muy escasos los informes sobre financiamiento nuevo y adicional y sobre la utilización de mecanismos innovadores o no convencionales de financiamiento de la ejecución del programa a nivel nacional y regional. En algunos casos se utilizaron eficazmente acuerdos de financiamiento con instituciones financieras internacionales a los efectos de proteger el medio ambiente marino frente a actividades realizadas en tierra, de modo de reforzar la labor realizada por los gobiernos para aplicar el Programa de Acción Mundial a nivel nacional y regional. No obstante, el análisis de la cartera del Banco Mundial demostró que en el programa de trabajo de esa institución no se ha dado cabida en forma generalizada el respaldo para el Programa de Acción Mundial, ni éste figura entre los requisitos del financiamiento: los objetivos y enfoques del Programa de Acción Mundial no han sido tenidos en consideración al asignar recursos financieros. Éste puede ser un indicio de que en los programas de trabajo de otras instituciones financieras tampoco se ha dado carácter general a los objetivos del Programa de Acción Mundial.

III. OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

19. Los obstáculos a una eficaz ejecución del Programa de Acción Mundial dados a conocer a la Oficina de Coordinación en los informes nacionales y regionales presentados por los gobiernos y las entidades regionales interesadas podrían agruparse en cuatro categorías principales: obstáculos financieros y económicos, obstáculos técnicos, obstáculos gerenciales o institucionales y obstáculos jurídicos o relacionados con políticas. La escasa capacidad a nivel local, nacional y regional influye de manera importante en todos los obstáculos identificados. Además, de los informes se desprende también que suelen

predominar los más tradicionales enfoques de "comando y control" en las opiniones de los gobiernos en cuanto a la manera de superar los obstáculos a la labor referente a las actividades realizadas en tierra.

20. Los obstáculos financieros y económicos consisten principalmente en inversiones inadecuadas o inexistentes, protección del medio marino; inadecuada o ineficaz asignación de fondos para tratamiento de aguas servidas urbanas, y hecho de que el costo de la tecnología óptima disponible (TOD) es elevado, o incluso prohibitivo, para los países en desarrollo.

21. Con respecto a los obstáculos técnicos, los más comúnmente mencionados en los informes son la falta de capacidad técnica y personal capacitado, desconocimiento y falta de saber científico, por parte de los responsables de políticas y las entidades interesadas, con respecto a los problemas provocados por las actividades realizadas en tierra; escasa comprensión o desconocimiento, en el público, sobre el impacto de esas actividades en el medio ambiente marino; utilización de técnicas de producción anticuadas que determinan la descarga de un gran volumen de aguas residuales que no cumplen las normas ambientales, así como falta de equipo de control apropiado.

22. La mayor parte de los obstáculos mencionados por los gobiernos en materia gerencial e institucional guardan relación con falta de coordinación e integración, a nivel nacional, del desarrollo y la gestión de las zonas costeras y sus recursos. La alta concentración de la población, las industrias y los vínculos de transporte a lo largo de estrechas fajas costeras, y la intensa interrelación entre actividades de desarrollo realizadas en tierra que compiten y a menudo coliden mutuamente hacen especialmente vulnerables a la degradación a los sistemas de recursos renovables en el medio marino y en las zonas costeras. Un obstáculo básico, a este respecto, es la falta general de una planificación completa de la utilización de la tierra o su aplicación coercitiva. También se mencionaron como obstáculos importantes la falta de información que sirva de base para la adopción de decisiones, la escasa capacidad gerencial y la falta de aptitudes de gestión ambiental en las empresas privadas. Además, la escasa o nula participación pública en la gestión del medio marino, o la falta completa de la misma, obstan también, según los informes recibidos, a una gestión eficaz.

23. Los obstáculos vinculados con los marcos jurídicos y de políticas obedecen principalmente a la prioridad relativamente escasa que se da en algunos países a las convenciones, tratados o acuerdos-marco en materia ambiental. Los gobiernos no están convencidos de la necesidad de instrumentos jurídicamente vinculantes para hacer frente a actividades realizadas en tierra, o su determinación de enfrentar el problema de la contaminación que suscitan esas actividades es más o menos inadecuada. En algunos otros países, aunque existen leyes y reglamentos ambientales, su cumplimiento coercitivo es insuficiente o inexistente, lo que los hace, en gran medida, ineficaces. En unos pocos informes se señaló que el régimen legal de las actividades realizadas en tierra es demasiado general o demasiado anticuado como para hacer frente a los problemas específicos o actuales causados por esas actividades.

24. Varios informes mencionan como obstáculo vinculado con políticas la falta de coordinación entre entidades y autoridades sectoriales a diferentes niveles de gobierno debido a que la legislación relativa a los problemas ambientales puede afectar a diferentes entidades, por ejemplo en lo relacionado con la aplicación coercitiva y el cumplimiento voluntario. Otro importante obstáculo --mencionado como clave en algunos informes -- es la falta de voluntad, determinación o iniciativa política por parte del Gobierno, principalmente en los países en desarrollo, aunque no sólo en ellos. Muchos de esos países, por legítimas razones, prestan gran atención a los temas del desarrollo económico, relegando a un segundo plano la protección ambiental.

IV. OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS

25. Se identificaron varias oportunidades que ofrecen la posibilidad de inducir y respaldar medidas eficaces tendientes a hacer frente a las repercusiones negativas de las actividades realizadas en tierra, y que podrían reforzar las medidas adoptadas a ese respecto. Los siguientes son unos pocos ejemplos de las oportunidades que fueron destacadas en los informes recibidos hasta la fecha.
26. Varios de los países informantes creen que la introducción y adopción de una Ordenación Integrada de Zonas Costeras (OIZC) representa una importante política encaminada a la aplicación del Programa de Acción Mundial a nivel nacional. La OIZC abarca todas las actividades y descargas realizadas a lo largo de la zona costera, y comprende un proceso de planificación participatoria, establece prioridades para la acción y respalda todas las etapas de elaboración y aplicación de programas de acción de carácter nacional. Se señaló además que el establecimiento de vinculaciones entre la gestión de las cuencas fluviales y la gestión del medio marino ofrece oportunidades adicionales.
27. El proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) representa también una oportunidad, especialmente en ámbitos carentes de planificación. Los comités de evaluación ambiental, en especial cuando en ellos está representada una amplia gama de organismos encargados de las EIA, pueden brindar una magnífica oportunidad para crear mayor conciencia, en organismos públicos clave, sobre los problemas ambientales.
28. Se ha comprobado que la iniciación y aplicación de importantes proyectos nacionales sobre gestión de aguas residuales urbanas y la participación del sector privado a través de asociaciones entre ese sector y el sector público ofrecen importantes oportunidades que pueden servir de respaldo a una eficaz ejecución del Programa de Acción Mundial. En varios países de diferentes regiones la participación del sector privado en actividades de suministro de agua y saneamiento, así como el establecimiento de concesiones a largo plazo para el suministro de esos servicios han dado resultados alentadores.
29. Una mayor utilización del agua y la naturaleza para actividades recreativas constituye en sí misma una oportunidad que puede suscitar mayor conciencia sobre la importancia del agua pura y crear oportunidades económicas (especialmente en la esfera turística). Al suscitar un cambio de opinión entre los responsables de la política pública y los inversionistas aumenta la probabilidad de que se realicen inversiones en restablecimiento y protección de las masas de agua y del medio ambiente natural, y en una gestión sostenible de los residuos.
30. Se señaló además que la venidera Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que tendrá lugar en Sudáfrica en 2002, podría representar una singular oportunidad para aguzar la conciencia política sobre todos los temas ambientales, incluido el impacto sobre el medio marino de las fuentes terrestres de contaminación ambiental y las actividades realizadas en tierra.

V. LOGROS COMO INDICADORES DE PROGRESO

A. Acuerdos vinculantes y no vinculantes a nivel nacional y regional

31. La elaboración y adopción de acuerdos jurídicamente vinculantes a nivel regional (convenciones y protocolos regionales) y a nivel nacional (legislación nacional, reglas y normas administrativas, etc.) representan importantes elementos del proceso de protección ambiental. Los acuerdos vinculantes ponen de manifiesto la determinación de los gobiernos de adoptar políticas y tomar las medidas necesarias para enfrentar el problema de las actividades realizadas en tierra y aumentar la probabilidad de que esas políticas sean objeto de aplicación coercitiva y voluntaria.

32. A esos efectos, la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial preparó una reseña³ de los acuerdos vinculantes (“normas duras”) y no vinculantes (“normas blandas”) en respaldo de la ejecución del Programa de Acción Mundial en las 17 regiones de mares regionales.

33. La introducción de acuerdos no vinculantes a nivel nacional (por ejemplo estrategias o programas de acción nacionales) o a nivel regional (por ejemplo a través de programas de acción regionales) constituye un factor tan importante como los acuerdos vinculantes para promover políticas regulatorias y medidas de protección, incluidas las adoptadas por gobiernos y comunidades locales, y para reforzar la capacidad de llevar a cabo esas políticas y mantener esas medidas. Se ha logrado avanzar en la aplicación de acuerdos vinculantes y no vinculantes a los efectos de la ejecución del Programa de Acción Mundial.

1. Acuerdos vinculantes

34. A nivel nacional, casi todos los países informantes han proporcionado detalles sobre uno o más conjuntos de normas jurídicamente vinculantes, tales como leyes o reglamentos nacionales y normas utilizadas como instrumentos de gestión. Esos instrumentos se refieren a actividades realizadas en tierra y control de emisiones o efluentes que afectan al medio marino y masas de aguas conexas en determinado país. Algunos países han sancionado también leyes sobre Ordenación de Zonas Costeras para controlar actividades de desarrollo, futuras o en curso, en zonas costeras, y para garantizar la utilización sostenible y razonable de zonas y recursos costeros.

35. En algunos países, los informes muestran que el marco general de gestión ambiental es sumamente completo, pues abarca todos los aspectos concebibles del medio ambiente, como la geosfera, la hidrosfera, la atmósfera y valores materiales e inmateriales, como componentes sociales y culturales.

36. A nivel regional, un logro importante vinculado con el Programa de Acción Mundial fue la exitosa elaboración y negociación de tres acuerdos jurídicamente vinculantes. Primero, en 1996 se adoptó la versión revisada del Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre y actividades del Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo. En segundo lugar, en 1999 se adoptó el Protocolo referente a la contaminación de origen terrestre del Convenio de Cartagena para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe. Por último, en agosto de 2000 expertos de alto nivel dieron respaldo al borrador del Convenio para la protección sostenible del medio marino y costero del Pacífico Nordeste, y se prevé su adopción en una Conferencia de Plenipotenciarios prevista para fines de 2001 o principios de 2002 (véase también el documento UNEP/GPA/IGR.1/3).

³

UNEP/GPA/IGR.1/INF/2.

37. Siete mares regionales se rigen en la actualidad por protocolos o regímenes jurídicos detallados jurídicamente vinculantes sobre fuentes de contaminación terrestres o actividades realizadas en tierra: el Gran Caribe (CAR/RCU), el Mediterráneo (MEDU), el Pacífico del Asia Sudoriental (CPPS), el Mar Negro (BSEP), Kuwait (ROPME), el Atlántico Nordeste (OSPAR) y el Báltico (HELCOM).

38. El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP), adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios en mayo de 2001, representa un hecho positivo para el Programa de Acción Mundial. El Convenio hace directa referencia a una de las nueve categorías de fuentes, al tratar de prevenir los efectos desfavorables de los diversos COP en todas las etapas del ciclo vital de los mismos. Análogamente, el Convenio de Rotterdam de 1998 sobre la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional es un paso importante hacia la ejecución de las medidas pertinentes a nivel mundial recomendadas en el Capítulo IV del Programa de Acción Mundial.

2. Acuerdos no vinculantes

39. Desde la adopción del Programa de Acción Mundial, en 1995, el PNUMA y su Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial, en asociación con otras entidades aliadas, han venido respaldando o iniciando programas regionales encaminados a facilitar la ejecución del Programa de Acción Mundial a nivel regional. En un comienzo, esas medidas de apoyo consistieron en convocar y realizar el seguimiento de una serie de seminarios regionales de expertos designados por los gobiernos y preparar programas de acción regionales con carácter de acuerdos no vinculantes frente a actividades realizadas en tierra. A través de esos programas regionales, que se detallan en el documento UNEP/GPA/IGR.1/INF/2, se han logrado avances de distinta magnitud.

40. El Programa de Acción Mundial solicita a los Estados que, en forma compatible con sus políticas, prioridades y recursos, elaboren o revisen, en el curso de los próximos años, sus programas de acción nacionales. Hasta la fecha no menos de 13 países (incluidas naciones de África, Asia, América del Norte, América del Sur y Asia occidental) han elaborado o comenzado a elaborar programas de acción nacionales (en el documento UNEP/GPA/IGR.1/3 aparecen más detalles). La información disponible demuestra que en los próximos años se requerirán medidas transectoriales e intersectoriales adicionales para alcanzar los objetivos del Capítulo II del Programa de Acción Mundial, en que se prevén medidas a nivel nacional.

41. A nivel regional, los programas de acción regionales son importantes instrumentos de aplicación que respaldan el cumplimiento y la consecución, por parte de los países, de las obligaciones que han asumido en el marco de acuerdos o protocolos sobre actividades realizadas en tierra. En el documento UNEP/GPA/IGR.1/3 aparecen detalles sobre la elaboración o ejecución de programas de acción regionales en 12 de 17 regiones. Con respecto a los cinco mares regionales restantes, los Estados aún no han decidido si tienen intención de establecer sus respectivos programas de acción regionales o realizar las tareas encaminadas a hacer frente a las actividades realizadas en tierra mediante los mecanismos jurídicos e institucionales existentes. Será necesario adoptar medidas de apoyo adicionales para facilitar la preparación de programas de acción regionales en regiones que deseen establecerlos y adoptarlos.

B. Acuerdos voluntarios y participación del sector privado

42. Las actividades voluntarias pueden consistir en obligaciones asumidas por compañías o grupos de entidades privadas, especialmente en el sector industrial. Son ejemplos los códigos de conducta adoptados unilateralmente a nivel nacional o internacional; los acuerdos entre entidades interesadas sobre objetivos de

desempeño ambientales, y el establecimiento de mecanismos autorregulatorios eficaces. Las iniciativas voluntarias de ese género respaldan las medidas regulatorias y los instrumentos de política ambiental existentes, sin sustituirlos. Se ha comprobado que las iniciativas voluntarias a cargo del sector privado facilitan la aplicación de políticas y prácticas de gestión ambientales.

43. Varios informes nacionales y regionales remitidos a la Oficina de Coordinación ponen de manifiesto el notable progreso alcanzado. En la región de los mares de Asia oriental, el sector privado viene asumiendo un papel cada vez más importante en la esfera del tratamiento de aguas residuales urbanas. Existen indicios de éxito. Varios países han optado por transferir la prestación de servicios sanitarios a operadores privados. Ésta, para los gobiernos, es una alternativa a un sistema de gestión estatal y una respuesta al problema de la atención de necesidades urgentes y de mantenimiento del ritmo acelerado de desarrollo urbano, industrial y comercial. En muchos países de Asia oriental las empresas privadas están obligadas a construir instalaciones para el tratamiento de efluentes antes de su descarga en alcantarillas públicas. Se procura que las industrias con necesidades similares construyan instalaciones comunes de tratamiento de aguas residuales. El Estado tiene la obligación de controlar el funcionamiento de esas empresas.

44. Análogamente, en la región de los mares de Asia meridional, una nueva alianza, el Servicio Público-Privado de Asesoría en Infraestructura, ha captado amplio apoyo público, así como el respaldo del Banco Asiático de Desarrollo. Se trata de una de las mayores iniciativas regionales de promoción de alianzas entre el sector público y el sector privado.

45. En el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible del Mediterráneo ha establecido un grupo de trabajo sobre industrias a los efectos de elaborar un diálogo con asociaciones industriales clave de la región. Se procura lograr que las industrias de los países del Mediterráneo adopten enfoques de prevención de la contaminación y ecoeficiencia y difundan información entre sus miembros, respaldando la aplicación del Programa de Acción Estratégica para el Mediterráneo en relación con la contaminación provocada por actividades realizadas en tierra.

46. En la región ártica, la elaboración y adopción del Programa Nacional de Acción de Rusia para la Región Ártica ha creado adecuadas perspectivas de participación del sector privado y las empresas a través de una Conferencia de Creación de Alianzas. La aplicación del Programa Nacional de Acción cuenta con el respaldo del programa del Consejo para la Protección del Medio Ambiente Marino Ártico y del Comité Asesor sobre Protección de los Mares, a través del suministro de asistencia técnica, científica y financiera. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) financia la primera fase de aplicación y establecimiento de alianzas.

47. A nivel nacional, un proyecto realizado en Sri Lanka para la reubicación y modernización de curtiembres representa una singular asociación socioeconómica con el sector privado promovida por el Gobierno (Ministerio de Industrias). El Gobierno, el sector privado y la comunidad de donantes financian conjuntamente el proyecto. Otro de los resultados del mismo será la construcción de instalaciones de tratamiento consistentes en una planta común para efluentes que cumpla todas las normas pertinentes en materia de descargas, reutilización de efluentes tratados y establecimiento de un vertedero seguro para los residuos sólidos.

48. Han sido analizados varios proyectos de aplicación del Programa de Acción Mundial a nivel regional, y se han recogido enseñanzas, en especial en relación con la estructura política o la forma de la convención; los enfoques metodológicos necesarios, tales como planificación de actividades estratégicas,

establecimiento de normas de emisión regionales e identificación de lugares peligrosos, así como la necesaria participación de entidades interesadas. Además se ha evaluado la idoneidad de estos proyectos regionales para inducir eficaces medidas nacionales frente a actividades realizadas en tierra. En el documento UNEP/GPA/IGR.1/INF/5 se presentan enfoques regionales de consecución de los objetivos del Programa de Acción Mundial y las enseñanzas emanadas de esos proyectos regionales.

C. Creación de capacidad

49. Crear capacidad nacional y regional es un factor clave para el éxito y la eficaz ejecución del Programa de Acción Mundial. Varios de los informes regionales recibidos, así como algunos informes de entidades asociadas, contenían ejemplos específicos de iniciativas útiles y promisorias en esa esfera.

50. Las iniciativas mencionadas en los informes difieren en cuanto a objetivo y alcance: desde las centradas en una categoría específica de fuentes o un grupo-objetivo específico, hasta iniciativas referentes a una gama más amplia de sustancias o de interesados. Además, la mayor parte de las actividades de creación de capacidad se realizaron en el marco de iniciativas regionales de creación de capacidad o de proyectos o programas con uno o más componentes específicos encaminados a reforzar la capacidad técnica y/o institucional de atender el problema de una o más de las categorías de fuentes de contaminación previstas en el Programa de Acción Mundial.

51. Las iniciativas de creación de capacidad a nivel regional emprendidas en apoyo del Programa de Acción Estratégico del Plan de Acción del Mediterráneo (MAP) son paradigmáticas, pues en ellas se prevén actividades de "capacitación de capacitadores" en la esfera de información y asesoramiento técnicos sobre funcionamiento ambientalmente inocuo de instalaciones de tratamiento de aguas residuales. En esas cursos de capacitación se emplean modernas técnicas de capacitación, y al final de cada curso se entrega a los participantes un paquete de materiales de capacitación. La experiencia obtenida mediante esa primera serie de cursos será utilizada luego en un segundo curso regional de capacitación, en que participarán profesionales de países del Mediterráneo. Además, se prevén para el período 2001-2003 cursos de capacitación nacionales para operadores de plantas de tratamiento de aguas residuales. Esos cursos nacionales estarán a cargo de personal capacitado en los cursos regionales.

52. Se prevén actividades similares en que se utilizará el mismo enfoque de "capacitación de capacitadores" en las esferas de prácticas ambientales óptimas y técnicas de producción "limpia" para industrias que constituyen objetivos prioritarios en la región. A través del Centro de Actividades Regionales de Producción Limpia, con sede en Barcelona, España, el Plan de Acción del Mediterráneo está ayudando a las empresas a aplicar técnicas de producción más limpias, dando prioridad a la prevención de la contaminación en la fuente y la minimización de las corrientes de residuos.

53. A través del Plan de Acción para el Mediterráneo, el PNUMA está aplicando, asimismo, una iniciativa innovadora de creación de capacidad regional en las esferas del cumplimiento voluntario y la aplicación coercitiva de la legislación de control de la contaminación de origen terrestre. Esta iniciativa está siendo realizada en colaboración con la Organización Mundial de la Salud y la Red Internacional de Cumplimiento Voluntario y Coercitivo de Normas Ambientales, y procura establecer una red regional informal de promoción del intercambio de información sobre protección ambiental regional y redes de profesionales que toman parte en actividades de cumplimiento de normas.

54. En la región de África occidental y central, la labor realizada en el marco del proyecto del Gran Ecosistema Marino del Golfo de Guinea ha contribuido en forma considerable a crear las capacidades de los

países participantes en ámbitos directamente vinculados con el Programa de Acción Mundial, en especial en lo que respecta a minimización y manejo de residuos. Por ejemplo, las actividades de control de residuos y desperdicios sólidos marinos en playas de Camerún han incrementado las capacidades de control de ese país y han suscitado información sobre los tipos y volúmenes de residuos que afectan a actividades importantes, como el turismo y la pesca.

55. Otra iniciativa innovadora de creación de capacidad es la emprendida por la Coalición para el Programa de Acción Global para el Golfo de Maine en los Estados Unidos de América. Esta iniciativa está encaminada al establecimiento de redes y la creación de capacidad entre comunidades que se ocupan del control ambiental de la cuenca hidrográfica del Golfo de Maine, a través de la Red Costera del Golfo de Maine. Uno de los productos de la iniciativa es una base de datos de actividades de control, protocolos adicionales de control y varias otras actividades de formación de redes de creación de capacidad.

56. Merece mención, asimismo, la experiencia de la Comisión para la Protección del medio marino del Báltico (HELCOM) en la promoción y creación de capacidades nacionales y regionales en la región de dicho mar. Esa labor se realiza principalmente a través del Grupo de Tarea de Aplicación del Programa de la HELCOM y del Grupo de Control y Evaluación. Las actividades comprenden seminarios técnicos, programas de capacitación, elaboración de pautas y procedimientos de intercalibrado y garantía de calidad, orientados hacia entidades interesadas a nivel nacional, municipal y local.

57. Un ejemplo de iniciativas especialmente exitosas de creación de capacidad corresponde a la labor realizada en la región de los mares de Asia oriental por el PNUMA y la Organización Marítima Internacional (OMI) a través de Alianzas en Gestión Ambiental para los Mares de Asia Oriental (PEMSEA), financiadas por el FMAM, del que constituye un proyecto. Una de esas iniciativas es el proyecto para los estrechos de Malaca, que según los informes ha permitido establecer un mecanismo transparente y confiable que conjuga la labor de científicos, geógrafos, ingenieros, economistas y responsables de adopción de decisiones de los tres Estados ribereños de los estrechos de Malaca, en un marco de asociación en torno a los temas, prioridades y actividades necesarias para la gestión y protección de esa zona marina subregional. La iniciativa resultó exitosa también en cuanto al establecimiento de un equipo multidisciplinario y multisectorial de interesados de dichos Estados, que ya están adecuadamente equipados para llevar adelante el desarrollo ulterior y la aplicación de los planes de acción para los Estrechos. Otros proyectos de creación de capacidad en este mismo marco de las PEMSEA comprenden la creación de sitios de demostración para elaborar, poner a prueba y aplicar un sistema de ordenación integrada de costas y varios otros proyectos tendientes a proporcionar a las autoridades de la región mecanismos sustentables de prevención y manejo de la contaminación marítima frente a sus costas.

58. Es esencial lograr la plena participación de organizaciones no gubernamentales en actividades de creación de capacidad que revistan interés para el Programa de Acción Mundial. El Instituto Oceánico Internacional (IOI) ofrece varias oportunidades de creación de capacidad en relación con el Programa de Acción Mundial. Varios de sus Centros Operacionales imparten cursos para autoridades locales y regionales, referentes, entre otras cosas, a ordenación integrada de costas, fuentes de contaminación terrestres y actividades realizadas en tierra y marcos económicos y jurídicos para enfrentar esos problemas. El Fondo Mundial para la Naturaleza ha elaborado un documento de orientación para organizaciones no gubernamentales sobre la ejecución del Programa de Acción Mundial, en tanto que Greenpeace ayuda a organizaciones no gubernamentales locales a analizar los riesgos ambientales y sociales que plantean determinadas actividades de desarrollo de acuicultura y a crear capacidades locales para respaldar alternativas sostenibles a actividades de monocultivo.

59. En los documentos UNEP/GPA/IGR.1/3 y UNEP/GPA/IGR.1/INF/10 aparece información adicional sobre programas de creación de capacidad en respaldo del Programa de Acción Mundial.

D. Innovaciones en materia de financiamiento y utilización de instrumentos económicos

60. En las secciones referentes a recursos financieros, el Programa de Acción Mundial reconoce el hecho de que la movilización de recursos financieros es una base indispensable para el desarrollo y la aplicación de programas nacionales y regionales para la protección del medio ambiente marino frente a actividades realizadas en tierra. Por lo tanto es esencial explorar e identificar mecanismos de financiamiento innovadores. Entre otras posibilidades cabe mencionar el financiamiento internacional directo en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales y el otorgamiento de préstamos por parte de bancos regionales de desarrollo y otras instituciones financieras.

61. Informes provenientes de varios países del Caribe, América Latina, Europa, África y Asia contienen información sobre métodos de obtención de financiamiento, tales como cargos de usuarios, cargos por contaminación, impuestos locales e impuestos nacionales que gravan la utilización de determinados productos, y cargos aplicables a ciertas actividades turísticas, así como incentivos financieros tales como alivio de la carga tributaria para determinadas actividades beneficiosas. En estas regiones ha sido común la utilización de crédito proveniente de bancos de desarrollo y donaciones de fundaciones, así como financiamiento nacional, para respaldar actividades del Programa de Acción Mundial. Al margen del financiamiento de nivel estatal se utilizaron otros tipos de mecanismos financieros, tales como donaciones y asistencia concesionaria, préstamos multilaterales y créditos para la exportación. La región del mar Báltico, por ejemplo, hizo saber claramente que los países de la misma aplican diversos instrumentos económicos, estatales y no estatales.

62. No obstante, en los informes recibidos por la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial no abunda la información sobre el uso de financiamiento innovador. Un país de América Latina hizo saber que había introducido un impuesto para financiar el tratamiento de aguas residuales urbanas. La tasa del impuesto depende de los ingresos de los hogares: las familias de menores ingresos disfrutaban de servicios gratuitos, y las de mayores ingresos pagan una proporción relativamente mayor de los costos.

63. En relación con la región de los mares de Asia meridional se informó que el principal respaldo financiero para los proyectos referentes a la protección del entorno costero y marino frente a actividades realizadas en tierra proviene de donaciones de fuentes bilaterales o multilaterales. Ese financiamiento ha sido otorgado a sectores gubernamentales y no gubernamentales de los países miembros de la región, y ayudó a ejecutar proyectos vinculados con el Programa de Acción Mundial y con el Programa de Acción Regional.

64. A nivel mundial, el Banco Mundial, junto con la Corporación Financiera Internacional que de él depende, se está convirtiendo en un potencial protagonista clave en actividades de interés para el Programa de Acción Mundial, dada su amplia experiencia en materia de innovaciones financieras. Un estudio encargado por la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial demostró que en más de 165 proyectos de la cartera del Banco Mundial distribuidos en todo el mundo se utilizaron diferentes tipos de sistemas de financiamiento innovadores. Algunos fueron usados en varios proyectos, incluidos proyectos referentes al mar de Aral, el mar Báltico, el mar Negro, el mar Caspio, el Gran Caribe, el golfo de Aqaba, el Océano Índico, el mar Mediterráneo, los arrecifes mesoamericanos, la cuenca del río Nilo, el mar Rojo y la cuenca del río Senegal. El estudio fue preparado por el seminario conjunto del Banco Mundial y el PNUMA

sobre promoción de financiamiento sostenible para la protección del medio ambiente marino frente a las actividades realizadas en tierra (La Haya, 9 al 11 de julio de 2001). El estudio, así como las recomendaciones resultantes del seminario en relación con mecanismos financieros innovadores, aparecen en el documento UNEP/GPA/IGR.1/INF/7.

65. Varios proyectos regionales y nacionales de aplicación del Programa de Acción Mundial reciben asistencia financiera del FMAM para cubrir sus costos incrementales. El documento UNEP/GPA/IGR.1/INF/6 contiene detalles de estos proyectos.

E. Intercambio de experiencias a través del suministro de informes y un mayor desarrollo del Sistema de Intercambio de Información

66. La movilización y el intercambio de experiencias y saber técnico de interés para la aplicación del Programa de Acción Mundial, incluida la labor tendiente a facilitar una eficaz cooperación científica, técnica y financiera, así como creación de capacidad, constituyen componentes esenciales del Programa mismo. En consecuencia, los Estados han convenido en colaborar mutuamente en la preparación del Sistema de Intercambio de Información del Programa de Acción Mundial, por tratarse de un elemento clave para facilitar ese intercambio y esa cooperación, y por lo tanto para avanzar hacia los objetivos del Programa. En el documento UNEP/GPA/IGR.1/INF/9 aparece un resumen del progreso logrado y de la posibilidad de seguir avanzando.

67. La presentación de los respectivos informes sobre la ejecución del Programa de Acción Mundial por parte de gobiernos, organismos regionales y entidades asociadas a los efectos de la Primera Reunión de Examen Intergubernamental representa un importante aporte a los efectos de seguir desarrollando el Sistema de Intercambio de Información del Programa de Acción Mundial.

68. Un plan conexo sobre el que se han recibido informes es el de la red regional europea sobre el agua, EUROWATERNET, establecida por el Instituto Ambiental Finlandés en colaboración con 13 centros ambientales regionales de Europa. Esta red respalda la atención de cuestiones específicas vinculadas con el Programa de Acción Mundial y se basa en las redes nacionales de control ya existentes en los países europeos. Está destinada a suministrar información sobre cantidad y calidad del agua a nivel europeo, y será desarrollada en el futuro de modo de atender las necesidades de la Directiva-Marco sobre el Agua de la Unión Europea.

F. Consideraciones finales

69. La información que se presenta en este documento ha sido concebida como una reseña a vuelo de pájaro de los informes nacionales, regionales y de entidades interesadas recibidos en preparación de la Primera Reunión de Examen Intergubernamental sobre la Ejecución del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra. Como ya se señaló, el texto completo de los informes figura en la página en Internet del Sistema de Intercambio de Información del Programa de Acción Mundial, y en el documento .. rOB aparece un resumen ampliado.

70. El PNUMA aprovecha esta oportunidad para agradecer a todos los que realizaron aportes.
