



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Distr.: General
1 de noviembre de 2011

Español
Original: inglés

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 Tercera reunión

Manila, 25 a 27 de enero de 2012

Tema 6 del programa provisional para la serie de sesiones técnicas

Tema 3 del programa provisional para la serie de sesiones de alto nivel*

**Cuestiones normativas relacionadas con la ejecución ulterior
del Programa de Acción Mundial**

Orientación para la aplicación del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra durante el período 2012 a 2016

Nota de la Secretaría

Introducción

1. El Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra fue aprobado en Washington, D.C., en 1995 por 108 gobiernos y la Comisión Europea. Es un instrumento flexible, no vinculante, que contribuye al desarrollo sostenible de las zonas costeras, los océanos y las islas, y se adapta a la evolución de las circunstancias. Abarca las categorías de fuentes siguientes: aguas residuales, nutrientes, movilización de sedimentos, contaminantes orgánicos persistentes, aceites, basura, metales pesados, sustancias radioactivas, y alteraciones físicas y destrucción de hábitats. En el párrafo 36 del Programa de Acción Mundial se enuncia que la cooperación internacional eficaz es importante para la aplicación satisfactoria y rentable del Programa, y que la cooperación internacional es necesaria para garantizar el examen sistemático de la aplicación del Programa y su ulterior desarrollo y ajuste.

2. El progreso realizado en la aplicación del Programa se examinó por primera vez en Montreal (Canadá), en 2001, y posteriormente en Beijing en 2006. A la luz del progreso alcanzado hasta 2006, los gobiernos presentes en Beijing acordaron que durante el período 2007 a 2011 dedicarían mayores esfuerzos, financiación y apoyo para abordar fuentes de nutrientes localizadas y de otro tipo, incluidas las aguas residuales municipales, industriales y agrícolas, como categorías de fuentes principales y cada vez mayores que afectan directamente a la salud y el bienestar humanos y al medio ambiente, incluidos los ecosistemas marinos y sus cuencas conexas. También convinieron en que durante el mismo período centrarían su atención en la tarea de incorporar el Programa en los mecanismos nacionales de desarrollo, planificación y presupuestarios, y para ello se aplicarían enfoques por ecosistemas y se valorarían los costos y beneficios sociales y económicos de los bienes y los servicios que las costas y los océanos proporcionan.

* UNEP/GPA/IGR.3/1.

3. Durante los últimos cinco años, la comunidad internacional ha emprendido varias iniciativas y ha examinado y elaborado políticas relativas al medio marino y costero que guardan relación con la aplicación del Programa. En el párrafo 75 del Programa se insta al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a que desempeñe sus funciones como secretaría del Programa de forma eficiente y rentable, partiendo de la premisa de que la responsabilidad de aplicar el Programa a nivel regional, nacional o local sigue siendo incumbencia de los países. El Programa insta al PNUMA a que sea flexible y responda a la evolución de las necesidades del Programa y la disponibilidad de recursos.

4. La presente nota ha sido preparada por la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial del PNUMA a fin de presentar un proyecto de política y estrategia para la aplicación del Programa durante el período 2012 a 2016 con miras a fundamentar los debates internacionales sobre el desarrollo sostenible en lo tocante al medio marino y costero. Se solicita a los gobiernos que examinen el criterio propuesto y lo debatan en la tercera Reunión Intergubernamental de Examen con el fin de convenir el marco y los criterios que podrían guiar a ellos mismos y a otros interesados directos en la tarea de implementar el Programa durante los próximos cinco años.

I. Progreso realizado y logros alcanzados en la aplicación del Programa de Acción Mundial durante el período 2007 a 2011

5. La Asamblea General, en el párrafo 144 de la resolución 65/37, de 7 de diciembre de 2010, reconoció que la mayor parte de la contaminación provenía de actividades realizadas en tierra y afectaba a las zonas más productivas del medio marino, exhortó a los Estados a que aplicaran, con carácter prioritario, el Programa de Acción Mundial y adoptasen todas las medidas apropiadas para cumplir los compromisos de la comunidad internacional enunciados en la Declaración de Beijing sobre la aplicación ulterior del Programa de Acción Mundial.

6. Durante el período objeto del informe se implementaron satisfactoriamente varias actividades incluidas en el programa de trabajo de la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial. En relación con la valoración económica de los ecosistemas costeros y marinos, se llevaron a cabo estudios piloto innovadores (como los que abarcan el Mar de China Meridional, el gran ecosistema marino de la Corriente de Guinea y el Pacífico Suroriental) y se elaboraron mecanismos conexos. En el caso del Mar de China Meridional, la decisión de los países ribereños respecto de la formulación del Programa de Acción Estratégico se adoptó sobre la base de un análisis costo-beneficio de las medidas dirigidas a abordar las cuestiones que afectan a los principales ecosistemas de la región. No obstante, esos estudios de valoración aún no han sido evaluados por cuanto deben incorporarse eficazmente en decisiones normativas sobre la gestión de los ecosistemas costeros. Es menester elaborar mecanismos adicionales a fin de posibilitar valoraciones que se puedan utilizar eficazmente para fundamentar las decisiones normativas.

7. En la Declaración de Beijing se instó a que se aplicaran enfoques por ecosistemas congruentes con la orientación brindada en instrumentos vigentes como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en que se insta a que se aplique un enfoque por ecosistemas antes de 2010. Durante el período objeto del informe se elaboraron conceptos y métodos relativos a los enfoques por ecosistemas, y el PNUMA publicó documentos introductorios para promover la gestión basada en ecosistemas, y comenzó a aplicar el enfoque en determinadas zonas piloto. Las nuevas iniciativas y programas sobre gestión de las zonas costeras constituyen buenos ejemplos de la incorporación de los enfoques por ecosistemas a los niveles regional, nacional y local.

8. Desafortunadamente, no se establecieron modalidades de asociación a los niveles previstos y su utilidad en la implementación del Programa de Acción Mundial también dejó mucho que desear. El establecimiento y el mantenimiento de modalidades de asociación viables se han visto obstaculizados por la falta de recursos financieros, los diferentes niveles de comprometimiento de los interesados directos y la evolución de las prioridades a nivel mundial. No obstante, los resultados fueron parcialmente satisfactorios por cuanto quedó demostrado que las modalidades de asociación pudieron ampliarse, aunque limitadamente, y las modalidades establecidas resultaron viables. Únicamente en los casos en que existían objetivos claramente visibles y resultados bien definidos surgieron nuevas modalidades de asociación de carácter mundial, como la Alianza Mundial para la Gestión de Nutrientes, la Alianza para Hacer Frente al Problema de los Desechos a Nivel Mundial y la Asociación Mundial sobre Criterios para el Turismo Sostenible. Se prevé que esas modalidades de asociación, con sus objetivos y resultados claramente definidos, metas sujetas a plazos establecidos y recursos financieros y de apoyo bien preparados, puedan contribuir eficazmente a la implementación del Programa de Acción Mundial durante los próximos cinco años.

9. Entre las categorías de fuentes enumeradas en el Programa, se realizaron progresos en cuanto a incorporar en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes las medidas relativas a los contaminantes orgánicos persistentes incluidas en el Programa. El mercurio se trata en la Asociación Mundial sobre el Mercurio y es objeto de un comité intergubernamental de negociación de un instrumento jurídicamente vinculante, de conformidad con la sección III de la decisión 25/5 del Consejo de Administración del PNUMA. Actualmente se está estudiando la posibilidad de adoptar medidas coordinadas sobre el cadmio y el plomo. El apreciable progreso realizado en estas esferas confirma aún más el llamamiento formulado en la Declaración de Beijing en 2006 a fin de que los Estados participantes aumentasen sus esfuerzos dirigidos a abordar las fuentes de nutrientes localizadas y de otro tipo, incluidas las aguas residuales municipales, industriales y agrícolas.

10. De las nueve categorías de fuentes, en el programa de trabajo de la Oficina de Coordinación se asignó prioridad a los nutrientes, las aguas residuales, la basura marina y las alteraciones físicas y la destrucción de los hábitats. En relación con los nutrientes, la basura marina y las aguas residuales, la Oficina, en colaboración con sus entidades asociadas, dio respuesta al carácter diverso y polémico de los problemas, la cual consistió en proponer modalidades de asociación e iniciativas relativas a nutrientes, aguas residuales y basura marina. La Alianza Mundial para la Gestión de Nutrientes se estableció en 2009 para reunir a entidades gubernamentales facultadas para formular políticas, científicos, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas con miras a elevar la concienciación respecto de los peligros inherentes a la gestión de los nutrientes y contribuir a establecer comunidades de interés y acción en relación con esta cuestión.

11. Una iniciativa mundial sobre basura marina, del PNUMA, se estableció en atención a la resolución 60/30 de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 2005, con el fin de promover la cooperación y la coordinación en las actividades para el control y la gestión sostenibles de la basura marina. En la Quinta Conferencia Internacional sobre Desechos Marinos, celebrada en Honolulu (Estados Unidos de América), en marzo de 2011, los participantes hicieron suyo el Compromiso de Honolulu, en que se reseñan 12 medidas para disminuir los desechos marinos. La Estrategia de Honolulu: Marco mundial para la prevención y gestión de los desechos marinos, se formuló sobre la base de los resultados de la conferencia, y en ella se insta a los interesados directos a que adopten medidas para hacer frente a la cuestión. Una recomendación importante fue el establecimiento a nivel mundial de una plataforma y modalidad de asociación de múltiples interesados directos.

12. En el programa conjunto PNUMA/Programa de Acción Mundial sobre aguas residuales se tiene en cuenta el hecho de que el suministro de agua y el tratamiento de las aguas residuales están estrechamente vinculados, y se promueven tecnologías de bajo costo, cursos de capacitación y modalidades de asociación a nivel regional. En 2010, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas, el PNUMA y el Programa de Acción Mundial produjeron un informe titulado "Sick Water? The central role of wastewater in sustainable development". A la luz de ese informe, se formuló una propuesta relativa a un programa de colaboración de múltiples interesados directos sobre aguas residuales que respondería a las recomendaciones formuladas en el informe, auspiciado por el mecanismo de las Naciones Unidas para la coordinación interinstitucional en materia de recursos hídricos (ONU-Agua). Las modalidades de asociación sobre basura marina y sobre aguas residuales, según se describen en ese informe, concuerdan con el enfoque de asociación convenido en Beijing en 2006.

13. A partir de 2006, la basura marina ha aflorado como una importante cuestión de contaminación marina a nivel mundial. La importancia de la cuestión quedó confirmada en la Quinta Conferencia Mundial sobre Desechos Marinos, celebrada en 2010, y por la formación en 2011 de un equipo de tareas sobre desechos marinos, dirigido por el PNUMA y el Programa de Acción Mundial en el marco del mecanismo de coordinación interinstitucional sobre cuestiones oceánicas y costeras en todo el sistema de las Naciones (ONU-Océanos). De hecho, la Asamblea General, en el párrafo 136 de su resolución 65/37, acogió con beneplácito las actividades relacionadas con los detritus marinos que había llevado a cabo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en cooperación con los órganos y las organizaciones competentes de las Naciones Unidas, alentó a los Estados a que formaran nuevas asociaciones con el sector industrial y la sociedad civil para aumentar la conciencia sobre la magnitud de los efectos de los detritus marinos para la salud y la productividad del medio marino, así como las consiguientes pérdidas económicas.

14. En la misma resolución, la Asamblea General expresó su preocupación por la extensión de las zonas muertas hipóxicas de los océanos como consecuencia de la eutrofización ocasionada por los fertilizantes que arrastra la escorrentía fluvial, los desagües cloacales y el nitrógeno reactivo resultante de la quema de combustibles fósiles, lo cual tenía graves consecuencias en el funcionamiento de los ecosistemas, e instó a los Estados a que redoblasen sus esfuerzos para reducir la eutrofización y, a tal

fin, siguieran cooperando en el marco de las organizaciones internacionales competentes, en particular el Programa de Acción Mundial. Ha resultado difícil lograr, especialmente en los países en desarrollo, que las medidas relativas a los nutrientes y las aguas residuales, que constituyen los principales contribuyentes a la eutrofización, sean eficaces. En 2007 se determinaron alrededor de 417 zonas eutróficas y zonas desprovistas de oxígeno conexas. Dado que la situación empeora cada vez más y que esas categorías de fuentes siguen siendo cuestiones prioritarias, conforme la solicitud formulada a tal efecto por la Asamblea General, se sugiere que en la aplicación del Programa de Acción Mundial durante los años venideros se preste mayor atención a la tarea de hacer frente a esas fuentes de contaminación.

15. En la misma resolución, la Asamblea General acogió con satisfacción la labor que seguían realizando los Estados del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y las organizaciones regionales en la aplicación del Programa de Acción Mundial, y alentó a que se hiciera cada vez más hincapié en el vínculo que existía entre el agua dulce, la zona costera y los recursos marinos en las actividades encaminadas a cumplir los objetivos internacionales de desarrollo, entre ellos los que figuran en la Declaración del Milenio y las metas con plazos establecidos en el Plan de Aplicación de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible ("Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo"), en particular la meta relativa al saneamiento, y el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En la resolución también se reafirmó la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a establecer un vínculo normativo entre la gestión de las zonas costeras y las cuencas hidrográficas. Varias iniciativas piloto han dado por resultado maneras de abordar esos vínculos normativos gracias a medios como la gestión integrada de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y la prestación de apoyo al plan de acción nacional para la protección del medio marino ártico en la Federación de Rusia. También se destaca la labor adicional necesaria para hacer frente a los nutrientes y las aguas residuales dimanantes de las actividades realizadas en tierra en las cuencas hidrográficas mediante las actividades de gestión para vincular las cuencas hidrográficas y el medio costero.

16. En relación con la alteración física y la destrucción de los hábitats, en la Asamblea General y en otros foros internacionales se han planteado preocupaciones relativas al incesante deterioro de los ecosistemas costero y marino, y sus funciones, y las repercusiones perjudiciales que sobre los mismos tienen las actividades realizadas en tierra, como el desarrollo urbano, la reclamación de tierras costeras y el desarrollo de la acuicultura. Durante el período objeto del informe, la Oficina de Coordinación recibió información sobre iniciativas y prácticas puestas en marcha por los Estados y las organizaciones regionales participantes, como los países que bordean el Mar de China Meridional, que han elaborado, y están en proceso de implementar, programas de acción nacionales y regionales para manglares, lechos de algas, arrecifes coralinos y humedales costeros. En el marco de algunas de esas iniciativas regionales, se utilizaron valoraciones de servicios de los ecosistemas costeros y marinos para fundamentar la adopción de decisiones favorables a la conservación de esos ecosistemas y la utilización racional y sostenible de los bienes y servicios que esos ecosistemas proporcionan. Durante los años recientes, entre los servicios de los ecosistemas que atraen la atención internacional figuran los relacionados con la absorción y el almacenamiento del carbono en los ecosistemas costeros, en particular los manglares y las marismas salobres de las zonas costeras. Los valores de los servicios de los ecosistemas costeros en relación con el mantenimiento de la calidad del agua y las áreas de pesca también guardan relación con los medios de vida, la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza. Aunque los enfoques basados en los ecosistemas están incluidos en las iniciativas sobre ordenación de las zonas costeras a los niveles nacional y local, los valores de los ecosistemas costeros deben integrarse en mayor medida en las políticas nacionales y locales de ordenación de las zonas costeras, y demostrar de esa manera los vínculos que existen entre los recursos costeros y los servicios de los ecosistemas y el desarrollo económico y social, y la mitigación de la pobreza y de los efectos del cambio climático, y la adaptación a éstos.

17. A nivel regional, la implementación del Programa de Acción Mundial se ha visto facilitada mediante la elaboración de siete protocolos de los instrumentos internacionales en los que se aborda específicamente la protección del medio marino frente a las fuentes de contaminación y las actividades terrestres. Esos protocolos abarcan el Mar Negro, el Mar Mediterráneo, la Organización Regional para la Protección del Medio Marino, el Pacífico Sudoriental, el Océano Índico Occidental, en el Gran Caribe y el Mar Rojo y el Golfo de Adén. Un ejemplo típico de medidas regionales es la elaboración e implementación de la estrategia marina y las directivas sobre recursos hídricos de la Unión Europea. Los acuerdos de mares regionales que abarcan los mares de la Unión Europea (el Atlántico Nororiental, el Mar Báltico y el Mediterráneo) tienen una mayor motivación, además de apoyo financiero y técnico, para incorporar los mecanismos necesarios y efectuar las revisiones para implementar los protocolos relativos a las fuentes de contaminación por actividades basadas en tierra.

18. En la Declaración de Beijing se instó a las organizaciones regionales a que aplicaran enfoques por ecosistemas y que fortalecieran las modalidades de asociación. También se instó a que se adoptaran medidas a nivel regional y a que se incrementase el intercambio de información, tecnología y experiencias. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha facilitado la aplicación de los enfoques por ecosistemas mediante sus grandes proyectos sobre ecosistemas marinos, y en muchos de esos proyectos se abordan cuestiones relativas al Programa de Acción Mundial. Al igual que a nivel mundial, y por muchas de las mismas razones, las modalidades de asociación regionales han presentado dificultades.

19. En el Programa de Acción Mundial se propone un mecanismo de intercambio de información. La Oficina de Coordinación ha contribuido a diseñar una plataforma de intercambio de información mediante el sitio web del Programa. Sin embargo, la falta de recursos ha dificultado el cometido de la Oficina de mantener y ampliar el mecanismo de manera que los gobiernos y otros interesados directos pueden aprovechar plenamente la información que obra en el sistema. Además, no ha existido ningún mecanismo oficial que posibilite a los gobiernos presentar informes sobre la aplicación del Programa Mundial y los programas de acción nacionales. Sumado a los limitados resultados satisfactorios del mecanismo de intercambio de información, ello dificulta analizar el progreso realizado a nivel nacional, a pesar del compromiso asumido en Beijing para mejorar la vigilancia. Habida cuenta de los limitados recursos de que el PNUMA dispone para ese fin, se sugiere que las modalidades de asociación existentes y propuestas desempeñen una función importante en el intercambio y la movilización de la información.

20. Según información recibida por la Oficina, muchos gobiernos ya han elaborado programas de acción nacionales o sus equivalentes. Muchos gobiernos han notificado que se incluyeron cuestiones relativas al Programa en sus políticas ambientales de mayor alcance o sobre las zonas costeras y marinas, o ambas. La Oficina no ha recibido suficiente información para evaluar el progreso realizado a nivel mundial en cuanto a incorporar los programas de acción nacionales en las estrategias de disminución de la pobreza o los marcos de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas. Parte de la información que la Oficina ha recopilado sugiere que la incorporación del Programa en los mecanismos nacionales de planificación y presupuesto puede resultar difícil. Los marcos de ordenación integrada de las costas y de gestión integrada de los recursos hídricos podrían emplearse como enfoques complementarios por cuanto muchos países ya cuentan con ellos, o están en proceso de elaborarlos y, en consecuencia, están obligados a implementarlos.

21. Muchas medidas prioritarias relativas al Programa que se refieren a cuestiones costeras y categorías de fuentes prioritarias como las aguas residuales, los nutrientes, la basura marina y los desechos sólidos pueden incluirse fácilmente en un marco de ordenación integrada de las zonas costeras o de gestión integrada de los recursos y de esa manera incorporarse mediante sus programas a los niveles nacional y local, con sujeción a la evolución de la responsabilidad que exista en cada país por la ordenación de sus costas. De hecho, en el Programa se reconocen los beneficios de vincular su implementación con las iniciativas sobre la ordenación integrada de las costas¹. En el párrafo 19 del Programa se enuncia que el desarrollo y la aplicación eficaces de planes de acción nacionales deben hacer hincapié en procesos y criterios de gestión sostenibles, integrados y pragmáticos, como la ordenación integrada de las zonas costeras.

22. En su función de Secretaría del Programa de Acción Mundial, la Oficina de Coordinación, que es parte integral de la Subdivisión de Ecosistemas Marinos y Costeros de la División de Aplicación de Políticas Ambientales del PNUMA, presta asistencia a los Estados y las organizaciones intergubernamentales en la implementación del Programa mediante, entre otras cosas, la preparación de materiales de orientación, evaluaciones y manuales, así como la prestación de asistencia técnica y el fomento de la capacidad. Trabaja estrechamente con el Programa de Mares Regionales, que ha encabezado las actividades de implementación a nivel regional. En el desempeño de sus responsabilidades como Secretaría en relación con el período objeto del informe, el PNUMA efectuó arreglos para mejorar la prestación de apoyo. En 2008 la Oficina se trasladó de La Haya a Nairobi, y a partir de entonces las actividades relativas al Programa han sido incorporadas en gran medida en el programa de trabajo del PNUMA en todas sus divisiones y subprogramas. Esto, a su vez, ha hecho

1 La ordenación integrada de las zonas costeras puede verse como la gobernanza mediante la planificación integrada de las actividades humanas que afectan la utilización sostenible de los bienes y servicios generados por los ecosistemas marinos y costeros. Su objetivo es promover el desarrollo económico sostenible de los recursos costeros y a la vez equilibrar el uso contrapuesto de esos recursos para asegurar que su integridad funcional se mantenga. Constituye un enfoque propugnado internacionalmente y adoptado en un número cada vez mayor de países, frecuentemente mediante procesos de cooperación a nivel regional. Se han empleado diversos términos para describir iniciativas sobre la ordenación integrada de las costas, como la ordenación integrada del área costera, ordenación integrada de la zona costera, y ordenación integrada del área costera y la cuenca fluvial.

que el PNUMA haya prestado mayor apoyo al desempeño de las funciones de la Oficina de Coordinación.

II. Base para impulsar la implementación durante el período 2012 a 2016

23. El valor y la contribución de los ecosistemas marinos y costeros al desarrollo sostenible no se están aprovechando plenamente, por cuanto esos ecosistemas siguen viéndose afectados por actividades realizadas en tierra como las descargas procedentes de la agricultura y las aguas residuales y la urbanización de las zonas costeras. Según estimaciones, más del 50% de la población mundial vive en el área comprendida hasta 100 kilómetros desde la costa, cifra que puede elevarse a 75% a finales del decenio en curso. En el caso de las aguas costeras, se prevé que la gravedad y el alcance de las repercusiones de esas tendencias aumenten a causa del incremento de la producción de alimentos y energía y la urbanización del área costera que perjudican los ecosistemas de los cuales dependen los medios de vida. También se prevé que las cuestiones relativas a la degradación de la calidad del agua y la eutrofización de las aguas costeras se agudicen.

24. Los gobiernos se ven cada vez más en la necesidad de hacer frente a factores impulsores mundiales, regionales y nacionales que están dando lugar a ostensibles líneas divisorias entre la necesidad de contar con alimentos, energía, seguridad de los recursos hídricos y desarrollo urbano, y las repercusiones ambientales perjudiciales e interrelacionadas que a su vez afectan a los ecosistemas, los medios de vida y los servicios que esos ecosistemas apoyan y proporcionan. Debido a las razones anteriormente expuestas, se espera que esas líneas divisorias se intensifiquen en las zonas costeras si las tendencias de desarrollo y los criterios de gestión actuales persisten. Durante los decenios venideros las comunidades costeras afrontarán amenazas cada vez mayores generadas por el cambio climático y el aumento de la migración hacia las áreas costeras, lo cual tensionará aún más la capacidad de los ecosistemas costeros y marinos para proporcionar servicios. Esas tendencias ponen de relieve la necesidad de valorar los servicios de los ecosistemas de manera que las decisiones sobre compromisos en materia de ecosistemas estén bien fundamentadas, especialmente en el ámbito de un marco de ordenación integrada de la zona costera.

25. Actualmente los científicos comprenden mejor la magnitud debido a la cual los cambios en el uso de la tierra afectan las pautas de precipitación río abajo y han estimado los volúmenes de agua de los que la sociedad se ha adueñado para producir cultivos de secano. Se entiende bien que el aporte ribereño de agua, contaminantes, nutrientes y sedimentos que se originan en actividades realizadas en tierra y cambios en el uso de la tierra afecta el funcionamiento de los ecosistemas costeros. Ese conocimiento influye en la manera en que podemos gestionar mejor el agua y la tierra, y resalta la urgente necesidad de potenciar la eficiencia en la utilización del agua y de vincular más estrechamente la gestión de la tierra y el agua. Los marcos de ordenación integrada de las costas y de gestión integrada de los recursos hídricos pueden facilitar esta vinculación más estrecha, mejorar la gestión de los recursos hídricos, especialmente respecto de las aguas residuales y los nutrientes, y contribuir a que los países transiten hacia una economía ecológica en las áreas costeras.

26. Habida cuenta de estos retos, los gobiernos y los interesados directos están tratando de potenciar el crecimiento y la innovación más eficientes en el uso de los recursos con el fin de desconectar los vínculos que existen entre el crecimiento económico y la degradación ambiental, mayormente mediante el aumento de la eficiencia de los recursos y la reducción de la contaminación durante los ciclos de vida de los productos y a lo largo de las cadenas de suministro. Están surgiendo políticas públicas e iniciativas del sector privado que promueven el aumento de las inversiones en productos y servicios eficientes y ambientalmente inocuos. Resulta necesario impulsar el diseño de modelos de desarrollo económico basados en la relación entre el uso de los recursos y la contaminación con el fin de asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente. Esos modelos brindan la oportunidad a los gobiernos y otros interesados directos de ver la reducción de la carga contaminante como una oportunidad de inversión y los contaminantes como recursos.

27. *Categorías de fuentes del Programa de Acción Mundial:* En las circunstancias actuales, en que los recursos para implementar el Programa de Acción Mundial se ven limitadas, se propone que los gobiernos asignen prioridad a las categorías de fuentes del Programa a fin de orientar la movilización de recursos y los gastos. Se sugieren tres prioridades: los nutrientes y las aguas residuales, dada su importancia para la eutrofización de las zonas costeras, y la basura marina, por su repercusión en los ecosistemas marinos y las economías de las comunidades costeras. Esas fuentes siguen siendo problemáticas a los niveles local, nacional y regional, y sus repercusiones en el medio marino y costero se están ampliando. La perturbación y la destrucción física de los hábitats siguen constituyendo un reto y se pueden abordar en el marco de diversos programas, como la gestión

integrada de la zona costera, la gestión de la diversidad biológica y áreas marinas protegidas, especialmente adoptando un enfoque por ecosistemas.

28. La labor para abordar esas categorías de fuentes brinda la oportunidad de demostrar los posibles beneficios de la gestión y los enfoques por ecosistemas y de considerar esos contaminantes como recursos. En la tarea de centrar la implementación del Programa de Acción Mundial en los próximos cinco años, se propone que se tengan plenamente en cuenta los enfoques relativos a utilizar íntegramente los servicios de los ecosistemas costeros y a reutilizar y reciclar los contaminantes como recursos.

29. Al adoptar esos enfoques en relación con esas categorías de fuentes, las actividades de gestión y las inversiones pueden generar no solamente mejoras en la calidad ambiental de las áreas costeras, sino también desarrollo social y económico. Por ejemplo, los sistemas de tratamiento completo de las aguas residuales en los que se aplican modelos tradicionales de tratamiento primario o terciario suelen ser prohibitivamente costosos. La reutilización de los nutrientes presentes en las aguas residuales podría contribuir a evitar los costos de tratamiento excesivos y a la vez aportar beneficios en forma de fertilizante orgánico. Desde el punto de vista de tratamiento de las aguas residuales, se podría hacer un mejor uso de la capacidad de limpieza de nutrientes que proporcionan los sistemas naturales como lagos, lagunas y humedales. Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados sistemas para convertir las aguas residuales en un recurso utilizable. Estos sistemas integrados combinan procesos y prácticas para optimizar el uso de los recursos mediante el reciclaje de las aguas residuales de manera que el agua y los nutrientes se puedan reutilizar. En la agricultura se pueden emplear biosólidos limpios como fertilizantes y para mejorar la estructura del suelo mediante los enfoques propugnados como saneamiento ecológico o productivo.

30. En China, existen grandes granjas que son casi autosuficientes desde el punto de vista de la energía y los nutrientes porque sus corrientes de desechos se reciclan eficazmente. En la India, el sistema de humedales de Calcuta proporciona el mayor ejemplo a nivel mundial de sistemas de acuicultura alimentados con aguas residuales. Los humedales reciben diariamente alrededor de 555.000 metros cúbicos de aguas residuales sin tratar, las cuales fluyen a través de aproximadamente 3.000 hectáreas de criaderos piscícolas construidos. La producción piscícola anual asciende a 13.000 toneladas. Estos enfoques también ofrecen verdaderos beneficios en cuanto a disminuir las huellas de carbono. Por ejemplo, en varios países la fabricación y el uso de fertilizante nitrogenado sintético puede representar una proporción importante de las emisiones de gases de efecto invernadero del país. Una utilización más eficiente del nitrógeno puede traducirse en un aumento de los ingresos netos de los agricultores, la disminución de la huella de carbono, menos contaminación y ninguna pérdida de los niveles de producción de los cultivos².

31. Gran parte de la basura marina procedente de fuentes terrestres es resultado de la producción y el consumo insostenibles y una ineficiente gestión de los desechos. Todos los años los desechos submarinos generan sustanciales costos para la economía y pérdidas para las personas y las comunidades en todo el mundo. La basura marina forma parte del problema mayor de la gestión de los desechos sólidos, que afecta a todas las comunidades costeras y de montaña, incluidas las vías acuáticas interiores, y está estrechamente vinculada a la protección y conservación del medio marino y costero. En su resolución 65/37, la Asamblea General instó a los Estados a integrar la cuestión de los desechos marinos de las estrategias nacionales de gestión de desechos en la zona costera, los puertos y el sector marítimo, incluido el reciclado, la reutilización, la reducción y la eliminación, y a alentar el establecimiento de incentivos económicos adecuados para combatir el problema, incluida la elaboración de sistemas de recuperación de costos.

32. *Enfoques de asociación de múltiples interesados directos:* El carácter de fuentes múltiples e intersectorial de las aguas residuales, los nutrientes y la basura marina, si bien posiblemente proporciona una variedad de oportunidades y beneficios derivados de criterios de reutilización y reciclaje y disminución de la huella de carbono, requiere mecanismos de gobernanza e institucionales. Es necesario establecer mecanismos que puedan aunar a los gobiernos, los sectores industriales, los científicos y otros interesados directos en torno a la agenda común de las inversiones en las que todos salen ganando. Conforme se describió *supra*, el PNUMA y la comunidad internacional han iniciado enfoques de asociación de múltiples interesados directos, que aboguen por objetivos y metas claramente definidos que puedan producir resultados tangibles en cuanto a disminuir las repercusiones de esas categorías de fuentes y aportar a los interesados directos beneficios económicos específicos derivados de las modalidades de asociación. Esos enfoques de asociación pueden superar las dificultades que las modalidades de asociación mundiales y regionales han afrontado hasta ahora,

2 UK-China Sustainable Agriculture Innovation Network. Low Carbon Agriculture. Policy Brief no. 2, December 2010.

por cuanto los gobiernos y otros interesados directos pueden demostrar claramente su firme intención de lograr objetivos y metas definidos, como las que figuran, por ejemplo, en el Compromiso y Estrategia de Honolulu.

33. Se propone que los gobiernos acuerden oficialmente establecer o desarrollar, o ambas cosas, modalidades de asociación sobre nutrientes, aguas residuales y basura marina con una clara participación de los gobiernos e impulsadas por éstos. En su tercera Reunión Intergubernamental de Examen los gobiernos acordarían los objetivos y las metas generales, incluidas, posiblemente, metas sobre la disminución de las descargas, la reutilización y el reciclaje, de las modalidades de asociación. Las modalidades de asociación se encargarían de diseñar sistemas de gestión de la información y redes de expertos procedentes de instituciones, gobiernos y el sector privado, lo cual ayudaría a establecer e intercambiar las mejores prácticas y las tecnologías disponibles y aceptables. También establecerían proyectos de demostración para comprobar experimentalmente enfoques y tecnologías innovadores que incorporasen el criterio de uso eficiente de los recursos. El PNUMA y el Programa de Acción Mundial brindarían apoyo de secretaría, que incluiría el establecimiento de redes, lo cual ayudaría a desarrollar proyectos piloto y movilizar recursos. Conforme se examinó *supra*, ya se puso en marcha la Alianza Mundial para la Gestión de los Nutrientes, la cual está previsto que se desarrolle durante los próximos años en el marco de aplicación del Programa. La propuesta alianza mundial sobre basura marina funcionaría en el marco de la alianza mundial sobre la gestión de los desechos que se menciona en la decisión 26/3 del Consejo de Administración del PNUMA. La modalidad de asociación sobre aguas residuales se desarrollaría sobre la base del equipo de tareas sobre aguas residuales en el marco de ONU-Agua.

34. *Supervisión de las modalidades de asociación:* Es preciso que las modalidades de asociación trabajen con eficacia para orientar las políticas nacionales relativas a las categorías de fuentes. En consecuencia, debe existir la manera de asegurar que los gobiernos desempeñen una función en cuanto a supervisar periódicamente la labor de las modalidades de asociación y participar en esa labor, en lugar de valerse meramente de un exhaustivo examen intergubernamental transcurridos cinco años. Por consiguiente, se propone que los gobiernos participen en la supervisión de la labor de las modalidades de asociación mediante los procesos intergubernamentales del Programa, incluidas las actividades entre reuniones conforme se propone *infra*.

35. *El Programa de Acción Mundial como plataforma intergubernamental:* Se proponen dos funciones interrelacionadas para el mecanismo intergubernamental del Programa. Primeramente, se establecería una Mesa para la tercera Reunión Intergubernamental de Examen, con representación de cada una de las cinco regiones de las Naciones Unidas. La Mesa seguiría funcionando después de la reunión, y desempeñaría una función en cuanto a recibir informes periódicos de las modalidades de asociación y a proporcionar una vía de vuelta hacia ellas. En segundo lugar, como parte del programa de trabajo para el período 2012 a 2016, la Oficina de Coordinación elaboraría e implementaría actividades entre reuniones. Esas actividades se organizarían con el fin de examinar el progreso realizado en la implementación y determinación de las nuevas cuestiones relativas al Programa. Las actividades entre reuniones se podrían organizar mediante la Mesa, así como una reunión entre reuniones o reuniones organizadas conjuntamente con otras reuniones mundiales, con sujeción a los recursos disponibles.

36. *Aplicación ulterior de los programas de acción nacionales:* En la segunda Reunión Intergubernamental de Examen se acordó que se debería asignar atención prioritaria a la elaboración e implementación de los programas de acción nacionales con el fin de contribuir a facilitar los enfoques por ecosistemas. El enfoque por ecosistemas relativo a la gestión de los recursos y el medio ambiente de las cuencas fluviales y las zonas costeras y marinas ha sido avalado en el marco de órganos e iniciativas internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Esta última se finalizó en 2005 y se centra en los servicios de los ecosistemas, que son aquellos que redundan en beneficio de las personas ya sea mediante el funcionamiento natural, o el uso deliberado, de las condiciones y los procesos que caracterizan a los ecosistemas naturales. Entre esos beneficios figuran la producción de peces y fibras, el suministro de agua, la purificación del agua, la regulación del clima, la regulación de las inundaciones, la protección de las costas, las oportunidades recreacionales y, cada vez más, el turismo.

37. En el párrafo 119 de su resolución 61/222, de 20 de diciembre de 2006, la Asamblea General incluyó elementos acordados en relación con los enfoques basados en los ecosistemas, y observó que la constante degradación ambiental que tenía lugar en muchas partes del mundo y el aumento creciente de las necesidades exigían una respuesta urgente y el establecimiento de prioridades a efectos de realizar intervenciones de ordenación encaminados a conservar la integridad de los ecosistemas y que los enfoques de la ordenación de los océanos basados en los ecosistemas deben centrarse en la

ordenación de las actividades humanas a fin de conservar y, en su caso, restaurar los ecosistemas, con el objetivo de preservar los bienes y los servicios ambientales.

38. Como parte del cometido de seguir aplicando el Programa, se propone que los principios y los enfoques de la gestión basada en los ecosistemas de las zonas costeras y marinas se tengan en cuenta en mayor medida en la implementación de los programas de acción nacionales y posiblemente en los marcos nacionales y regionales de ordenación integrada de las zonas costeras. Con este fin, se propone que durante los próximos cinco años la implementación del Programa contribuya a elaborar e incorporar métodos y enfoques en relación con la valuación de los servicios de los ecosistemas costeros y otros mecanismos normativos, como análisis de compromiso más claros respecto de los servicios de los ecosistemas, la absorción y el almacenamiento de carbono y el reciclado y la purificación del agua. Asimismo, es menester que se asigne atención especial al fomento de la capacidad de los facultados para formular políticas a fin de que comprendan el valor social y económico de los ecosistemas marinos y costeros como fundamento de la adopción de decisiones normativas y administrativas relativas a la ordenación de las costas.

39. Mediante la adopción de los enfoques que se mencionan *supra*, también se pide a los gobiernos que implementen el Programa mediante marcos regionales eficaces, principalmente los instrumentos internacionales sobre mares regionales y los marcos de planes de acción. El propuesto enfoque de asociación conduciría a la formulación de una mayor coordinación de los esfuerzos de los interesados directos en relación con las categorías de fuentes prioritarias y requeriría la inclusión de iniciativas mundiales, regionales y nacionales existentes en el esfuerzo por abordar las cuestiones de importancia para esas tres categorías de fuentes.

III. Reseña del programa de trabajo para el período 2012 a 2016

40. Sigue existiendo la apremiante necesidad de abordar las principales categorías de fuentes (los nutrientes, las aguas residuales y la basura marina), habida cuenta de vínculos con la calidad de las aguas costeras, la salud, los medios de vida, la agricultura y otras cuestiones pertinentes, y el carácter persistente del problema que las mismas plantean. No obstante, el Programa también debe procurar catalizar enfoques de gestión integrada más amplios, principalmente los programas de acción nacionales, y vincularlos de manera más eficaz con la gestión integrada de las costas y otros marcos de gestión integrada similares.

41. Sobre la base de los acuerdos y los resultados de Beijing, y a la luz de los problemas actuales y nuevos, el enfoque que se propone en este documento entraña que los gobiernos, con el apoyo del PNUMA y en asociación con las organizaciones internacionales y regionales y otros interesados directos, en el período de 2012 a 2016 se centren en:

a) Una plataforma de asociación para mejorar la calidad de las aguas costeras, en que se asigne atención especial a los nutrientes, las aguas residuales y la basura marina. Valiéndose de las asociaciones mundiales de múltiples interesados directos, los gobiernos se comprometerían conjuntamente con sectores competentes para mitigar las repercusiones ambientales de esas fuentes de contaminación, a fin de promover la eficiencia y los incentivos en su producción y utilizar plenamente las oportunidades de reciclaje y reutilización;

b) Un foro normativo para la implementación ulterior de los programas de acción nacionales y su incorporación en los enfoques de ordenación de las costas. Se pediría a los gobiernos que examinaran la posibilidad de incorporar los enfoques por ecosistemas y los enfoques de uso eficiente de los recursos en la implementación de sus programas de acción nacionales o en marcos más amplios como los planes para la ordenación integrada de las costas;

c) La utilización de la plataforma del Programa para considerar iniciativas sobre la ordenación integrada de las costas y promover el aumento paulatino y la adopción más amplia de las mejores prácticas en la ordenación basada en los ecosistemas en el marco mayor de la gestión de las zonas costeras y sobre la base de la gestión integrada de los recursos para el desarrollo sostenible de las zonas costeras.

42. Se estima que para prestar el apoyo necesario al enfoque propuesto la Oficina de Coordinación necesitará contar con cuatro miembros del cuadro orgánico del personal, incluido un coordinador, además de un miembro del cuadro de servicios generales, los cuales deberán ser sufragados por el PNUMA. El PNUMA, con sujeción a su examen ulterior por el Consejo de Administración, podrá cubrir los costos necesarios para el funcionamiento de esos funcionarios básicos, con sujeción al volumen de recursos disponibles para la implementación de las partes del programa de trabajo del PNUMA relacionadas con el Programa Mundial. Se podría proporcionar funcionarios adicionales mediante financiación con cargo a fuentes presupuestarias externas al PNUMA. Otros gastos, como

los necesarios para mantener las modalidades de asociación, prestar apoyo para fomentar la capacidad y organizar reuniones intergubernamentales y la labor entre reuniones, se sufragarían con cargo a fuentes diferentes a la financiación básica del PNUMA.

IV. Medidas que se sugieren

43. Se invita a los representantes de los gobiernos asistentes a la tercera Reunión Intergubernamental de Examen a que examinen el enfoque que se establece en el presente documento y, en particular, los temas de debate siguientes:

a) A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos y otros interesados directos, el medio marino y costero sigue degradándose desde el punto de vista de, entre otras cosas, la calidad del agua y la perturbación física y destrucción de los hábitats. Es preciso que los países aceleren la implementación del Programa de Acción Mundial a la luz de las presiones cada vez mayores en los ecosistemas marino y costero, lo cual requiere enfoques de ordenación más eficaces en consonancia con retos nuevos y persistentes;

b) El futuro programa de trabajo para la implementación del Programa de Acción Mundial debería basarse en los enfoques acordados en la segunda Reunión Intergubernamental de Examen y centrarse en la gestión eficaz de los nutrientes, las aguas residuales y la basura marina, así como contribuir a mejorar la calidad del agua de las zonas costeras. En este enfoque se consideraría que esas sustancias no solo son contaminantes sino también recursos importantes que contribuyen al desarrollo sostenible de las zonas y las economías costeras;

c) Para hacer avanzar estas cuestiones de manera eficaz, es menester contar con enfoques de asociación de carácter mundial basados en múltiples interesados directos en relación con los nutrientes, las aguas residuales y la basura marina, y para ello asociar a los gobiernos con los principales sectores industriales, agrupaciones importantes, científicos y otros interesados directos en torno a un programa común;

d) Los enfoques de asociación deberían complementarse con enfoques basados en ecosistemas, con inclusión de la valoración de los servicios de los ecosistemas, y su contribución a la gestión de la calidad del agua, a fin de promover la adopción de esos enfoques por los gobiernos en su ordenación integrada de las costas o en marcos similares;

e) La plataforma del Programa de Acción Mundial se debería utilizar para promover y acelerar los enfoques de ordenación integrada de las costas, específicamente los programas de acción nacionales y las iniciativas sobre ordenación integrada de las costas, lo cual les posibilitaría acelerar el avance hacia la ordenación basada en los ecosistemas;

f) Para proporcionar impulso y supervisión eficaz, la plataforma del Programa de Acción Mundial debería tener un componente que incluyese una mesa integrada por representantes regionales encargados de supervisar la implementación del Programa de Acción Mundial durante el período entre reuniones a los fines de examinar el progreso realizado, supervisar las modalidades de asociación y determinar las nuevas cuestiones.