



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Distr.
RESERVADA

UNEP/IG.5/4
20 de noviembre de 1976

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

Reunión Intergubernamental de los Estados
ribereños de la región del Mediterráneo
sobre el "Plan Azul"

Split, Yugoslavia

31 de enero a 4 de febrero de 1977

EL "PLAN AZUL" Y EL METODO PROSPECTIVO

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 8	1
II. CONCEPCION GENERAL DEL PROYECTO	9 - 24	3
III. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS	25 - 36	7
A. La primera fase	26 - 29	7
B. La segunda y tercera fases	30 - 36	8
IV. CONCLUSION	37	10

Nota preparada por los señores C. Lacour y J. P. Pfister (Consultor)

GE.76-12125

I. INTRODUCCION

1. El Director Ejecutivo del PNUMA convocó dos reuniones de expertos mediterráneos y de representantes de organismos especializados y organizaciones de las Naciones Unidas los días 22 y 23 de enero de 1976 en Ginebra y del 17 al 19 de mayo de 1976 en París, con el fin de recabar sus opiniones con respecto a la realización del proyecto "Plan Azul", en ámbito geográfico, sus objetivos inmediatos y a largo plazo, así como los medios necesarios para ponerlo en práctica. Los expertos que participaron en las dos reuniones mencionadas estimaron que el método prospectivo y el análisis de los sistemas figuraban entre los mejores instrumentos metodológicos para examinar la problemática planteada por el "Plan Azul" 2/.

2. El presente documento tiene por único objetivo tratar de recordar, a partir de esas dos reuniones de expertos, las explicaciones de la metodología propuesta para la ejecución del "Plan Azul" y, en particular, en su componente prospectivo que había que aclarar. Se trata, pues, esencialmente de un documento de información, salvo la parte que se refiere a las prioridades que los gobiernos quieran otorgar a los temas que se han de abordar durante la primera fase del proyecto 3/.

3. Aunque en grados diversos, todos los Estados ribereños del Mediterráneo tienen como preocupación principal el desarrollo socioeconómico de sus países y, también en grados diversos, esos Estados saben que la realización de ese desarrollo legítimo está más o menos estrechamente vinculada al mantenimiento de los equilibrios ecológicos fundamentales de esos medios ambientes muy frágiles que son el Mar Mediterráneo y sus tierras interiores. Esta es la razón de ser del Plan de acción para el Mediterráneo adoptado por la Reunión Intergubernamental sobre la protección del Mediterráneo, que se celebró en Barcelona del 8 de enero al 4 de febrero de 1975. Esta debe ser también la razón de ser del "Plan Azul" inscrito en el capítulo socioeconómico de dicho Plan de acción para el Mediterráneo.

4. El proyecto "Plan Azul" pretende iniciar entre los Estados ribereños del Mediterráneo un proceso de reflexión cooperativa orientada en forma permanente hacia la acción inmediata para:

- 4.1 favorecer el desarrollo socioeconómico legítimo de los Estados interesados;
- 4.2 conducir a la explotación racional de los recursos naturales de la región;
- 4.3 facilitar el mantenimiento de los equilibrios ecológicos respetando la plena soberanía de los Estados.

1/ Véase el documento UNEP/IG.5/3, Informe preliminar del Director Ejecutivo del PNUMA sobre los antecedentes y objetivos del "Plan Azul" y las propuestas para su realización, 21 de octubre de 1976, párrafos 6 y 7.

2/ Ibid., párrs. 19 a 21.

3/ Véase párrafo 44 del documento UNEP/IG.5/6.

5. Para que el "Plan Azul" sea verdaderamente útil a los gobiernos en la elección de sus decisiones, debe ser algo más que un documento o un conjunto de documentos; debe convertirse en un instrumento de referencia que sitúe las decisiones en su contexto global, tanto en el espacio, mediante el juego de relaciones mutuas de una esfera con las otras, como en el tiempo.

6. El objetivo del "Plan Azul" es, además, facilitar las opciones de los responsables y encargados de tomar decisiones de los Estados mediterráneos. Para ello, conviene someterles no solamente una evaluación de las necesidades actuales, sino también una descripción de sus evoluciones probables y posibles; es necesario que se analicen también diferentes decisiones posibles que den una aclaración prospectiva que permita apreciar las diferentes posibilidades de elección de decisiones.

7. En esta definición muy general merecen destacarse particularmente dos aspectos:

7.1 el método propuesto vincula estrechamente la reflexión con las propuestas de acción. Debe permitir perfilar, a medida que avancen los trabajos, objetivos precisos y prácticos de iniciación o intensificación de ciertas investigaciones científicas, pero debe permitir también y sobre todo la aplicación de las medidas que deban adoptar los países ribereños.

7.2 la originalidad del proyecto concilia, mediante reiteraciones sucesivas, una reflexión especializada y un enfoque de conjunto de las realidades del desarrollo y del medio ambiente.

8. Se entrevé mejor también la estructura de las diversas partes que deben hacer resaltar las características principales del proyecto "Plan Azul";

8.1 en la parte "estructura general" habrá que tratar de subrayar, lo más simplemente posible, las consecuencias prácticas del proceso metodológico. Por una parte, "el enfoque global" traduce el interés fundamental que hay en no dissociar la evolución de los medios naturales de los de las actividades de desarrollo. Por otra parte, el recurso a la reflexión prospectiva tiende a asociar los Estados a una empresa común, respetando plenamente su soberanía y confiándoles la dirección y el control regulares del proyecto;

8.2 en la parte "desarrollo de los trabajos", la descripción de las etapas muestra que su encadenamiento deja a los Estados la tarea de apreciar el interés en proseguir el proyecto y la libertad de precisar en todo momento sus objetivos de estudio y de acción.

II. CONCEPCION GENERAL DEL PROYECTO

9. La concepción general del proyecto "Plan Azul" se inspira en el método denominado de "enfoque global". En lugar de yuxtaponer, según una óptica más tradicional, una multiplicidad de trabajos puntuales y parciales, se trata de considerar el conjunto de relaciones existentes entre las formas del desarrollo económico y los medios ambientes naturales como un todo y de analizarlas como tal. Dos nociones que se utilizan en los trabajos preparatorios requieren explicación:

"Ecosistema mediterráneo",

"Cuenca mediterránea, comunidad ecológica de hecho".

10. La expresión "ecosistema mediterráneo" no significa que exista un sistema única a escala del Mediterráneo. Es una representación simplificada de una realidad muy compleja, un esquema de explicación destinado a hacer comprender que los medios ambientes naturales físicos (aire, agua, suelo) o vivientes (poblaciones humanas, fauna, flora) y las formas del desarrollo económico constituyen un todo. Se distinguirán mejor las evoluciones posibles si se logra poner en evidencia las relaciones mutuas más importantes.

11. Entre las actividades humanas -por ejemplo, agrícolas, industriales, turísticas- y los medios naturales existen dos tipos de proceso que afectan al ecosistema:

11.1 El primero consiste en extraer recursos del medio ambiente natural en consumir: la agricultura necesita el agua de riego; la pesca, la fauna marina...

11.2 el segundo introduce elementos perturbadores en los medios ambientes naturales, es el proceso de contaminación: vertimiento de las alcantarillas urbanas en el mar, de hidrocarburos por los buques, etc.

12. Las poblaciones humanas están en el centro del ecosistema que transforman mediante sus actividades y que al mismo tiempo tratan de reproducir. Es, pues, vital mantener los equilibrios entre los medios ambientes naturales y las actividades: los desechos industriales no controlados provocarían el riesgo de transformar con el tiempo la pesca en un peligro para la salud del hombre, el desarrollo turístico puede verse frenado por un desarrollo industrial excesivo: la competencia en un mismo medio natural entre diversas formas de desarrollo requiere opciones, exige intervenciones que mantengan ciertos equilibrios esenciales... Se trata de elaborar un cuadro de conjunto de todas estas relaciones para darse cuenta de la evolución iniciada y reflexionar en común sobre el porvenir.

13. Pero una reflexión de esta índole es tanto más difícil en el Mediterráneo cuanto que existen grandes diferencias de desarrollo entre los países ribereños. En los trabajos del "Plan Azul" no se trata de eludir las repercusiones sobre el medio ambiente de las disparidades económicas: si la riqueza extrema contamina y consume con exceso, la pobreza extrema no puede permitirse el lujo de respetar el medio ambiente natural. Una política mediterránea del medio ambiente no puede pasar por alto las desigualdades del desarrollo.

14. Este debate se complica aún por el hecho de que los ritmos del desarrollo económico no coinciden con los ritmos naturales. Por encima de las disparidades existe una comunidad ecológica de hecho: con la firma en Barcelona, en febrero de 1976, de un Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y de dos Protocolos se ha reconocido en cierto modo su existencia.

15. Además de ciertos problemas semejantes que deben resolver (industrialización, turismo de masa, etc.), los países ribereños del Mediterráneo tienen problemas en común, y para ello son tres las razones principales:

15.1 La biosfera es continua: las contaminaciones son llevadas lejos por las corrientes marinas y atmosféricas; ciertas enfermedades pueden ser propagadas por las migraciones humanas;

- 15.2 existen mecanismos económicos a la escala de la cuenca: el turismo internacional, por ejemplo, se desarrolla a un ritmo y según unas formas que escapan al control de un Estado determinado (saturación de ciertas zonas, nuevas clientelas, etc. ...);
- 15.3 existe un tiempo propio de los procesos ecológicos; una actividad económica poco importante hoy podría exigir en el futuro un medio natural bien conservado, pero que estaría amenazado desde ahora; tal es el caso, por ejemplo, de los sitios propicios para la acuicultura. Estos tres factores crean una incertidumbre para todos. Esto debiera incitar a los países ribereños del Mediterráneo a reflexionar juntos sobre los problemas que tienen en común.
16. A falta de una reflexión global, sería grande el riesgo de tratar en detalle ciertos problemas, de pasar por alto otros, de prever soluciones que sólo desplazarían el problema. De ahí el interés de utilizar métodos inspirados en el análisis de sistema.
17. Este análisis conduce a separar igualmente los elementos estables (denominados "invariables") de un sistema que se refiere al conjunto de mecanismos de cambio y de adaptación, mecanismos que es esencial conocer para comprender bien la evolución real de un sistema dado. Este análisis se refiere a:
- 17.1 las estrategias de las instituciones y de los agentes económicos o sociales;
 - 17.2 las relaciones y procesos de todos los órdenes que se establecen entre agentes y elementos de un sistema;
 - 17.3 los elementos de los sistemas circundantes que influyen sobre el sistema estudiado.
18. Son muchas las relaciones que hay que tener en cuenta para describir los mecanismos de funcionamiento del sistema analizado; sin embargo, se las puede reducir esquemáticamente a tres tipos:
- 18.1 algunas expresan un vínculo de causa a efecto: son las relaciones de casualidad;
 - 18.2 otras se oponen en sus efectos: son las relaciones de conflictos;
 - 18.3 otras convergen para producir efectos idénticos: se trata de la sinergia.
19. Para un gobierno, decidir una gran operación de ordenación del territorio, como un complejo turístico o una zona industrial-portuaria, equivale, muy frecuentemente, a iniciar una acción a quince, veinte, treinta años, a prever pues efectos a más o menos largo plazo, a evaluar en un porvenir incierto la evolución del contexto que influirá sobre el éxito de la operación. Ningún gobierno puede dejar de prever y preparar el futuro.



III. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

25. Los trabajos del "Plan Azul" se desarrollarán en tres fases, división que responde a dos necesidades:

25.1 permitir a las instancias intergubernamentales dirigir y orientar el desarrollo de los trabajos de estudio y de propuesta;

25.2 seguir la lógica de la marcha.

A. La primera fase

26. La primera fase es un trabajo de reconocimiento y de exploración en cierto número de "sectores". Su objetivo es llegar, al cabo de un año aproximadamente, tras los trabajos de expertos necesarios, a una primera visión de la manera en que se plantean los principales problemas de desarrollo y medio ambiente en el Mediterráneo. La forma en que se inicie y lleve a cabo esta fase será decisiva para el éxito de todo el proyecto. Corresponderá a los Gobiernos de los países ribereños en una reunión intergubernamental al final de la fase decidir la iniciación de la fase siguiente de los trabajos del "Plan Azul".

27. Debería ser posible, en efecto, en ese momento apreciar, además del interés de los informes que se presenten, si comienzan a cumplirse dos condiciones para el éxito del conjunto del proyecto:

27.1 el establecimiento de vínculos realmente interdisciplinarios entre los trabajos de expertos que deben realizarse y que no deben consistir en enfoques especializados independientes los unos de los otros;

27.2 el impulso dado a una cooperación científica mediterránea que movilice, de una manera descentralizada, toda la red de competencias de los países ribereños.

28. Lo que se ha denominado enfoque global del ecosistema mediterráneo (véase párrafo 9 supra) debe permitir, durante la primera fase de los trabajos del "Plan Azul", el establecimiento de un cuadro de conjunto de la situación y de las tendencias de evolución de los "medios ambientes naturales" en función de las líneas de fuerza: los componentes del desarrollo económico. Se ha previsto con este fin proceder a diversos "trabajos de expertos", es decir, de investigaciones sobre un conjunto de temas articulados entre sí; los trabajos no deberían ser calificados de sectoriales, ya que el problema esencial es, precisamente, asegurar un enfoque común integrado para el análisis de los diversos temas. El cuadro siguiente destaca los temas que podrían tratarse en función de las prioridades decididas por los gobiernos:

Los medios naturales	El desarrollo económico y sus componentes
1. El hombre: demografía y salud 2. El hombre: los medios sociales culturales 3. El agua: ríos, deltas, aguas subterráneas 4. El mar: fauna y flora marinas 5. La atmósfera 6. El suelo y los paisajes 7. El subsuelo: reservas minerales y energéticas 8. La flora 9. La fauna	10. La agricultura y el problema nutricional 11. Pesca y acuicultura 12. El desarrollo energético 13. La industrialización 14. El turismo 15. Los transportes marítimos aéreos y territoriales 16. La urbanización 17. Las tecnologías inocuas 18. Formación, información 19. ... 20. ...

29. La manera de hacer estudiar los diversos temas que darán luego lugar a la redacción de una primera síntesis, debe precisarse con mucho cuidado: cada una de las investigaciones la realizará un binomio de expertos, uno perteneciente a un país en desarrollo y el otro a un país desarrollado.

29.1 su mandato precisará, junto con las condiciones de financiación de sus trabajos, las orientaciones definidas según un esquema común de análisis que se ha de dar al trabajo de reconocimiento que se debe llevar a cabo.

29.2 La secretaría del "Plan Azul" intervendrá para la ejecución con los interesados de cada "mandato", para facilitar seguidamente las reuniones necesarias (seminarios de coordinación) y para seguir en forma permanente el desarrollo de los estudios, a fin de que, en especial, se respeten los plazos fijados así como la orientación general de los trabajos.

B. La segunda y tercera fases

30. La segunda fase es el centro de los trabajos del "Plan Azul". Sus modalidades no se establecerían definitivamente hasta comienzos de 1978. Solo es, pues, posible esbozar las grandes líneas que deberán constituir su armazón.

31. Tres objetivos esenciales se han asignado a esta segunda fase, que durará de 18 meses a dos años:

- 31.1 colmar las lagunas que haya hecho aparecer la fase de reconocimiento y profundizar los trabajos ya realizados;
- 31.2 preparar un cuadro de interacciones y de sus evoluciones posibles;
- 31.3 precisar las condiciones de ejecución de cierto número de actividades clave que tendrían una importancia estratégica para el logro de los objetivos de interés mediterráneo.

32. Al mismo tiempo que se busca la definición de las actividades precisas que se han de proponer a los gobiernos, lo que constituye el objetivo del "Plan Azul", los trabajos de la segunda fase se realizarán de una manera más global.

33. Para conocer las consecuencias posibles y probables de las decisiones adoptadas por los responsables en los diversos Estados, se requiere un análisis combinado de las fuerzas y de las tendencias subyacentes en las decisiones, las decisiones principales o los procesos de evolución.

34. En este contexto y en función de los problemas mediterráneos se podrían elaborar reflexiones prospectivas correspondientes a tres tipos de situaciones y evoluciones:

- 34.1 una evolución de referencia destinada a hacer aparecer el desarrollo de las tendencias gravosas y de los cambios provocados por las fuerzas opuestas, así como los puntos críticos a partir de los cuales se pueden tomar varias orientaciones en función de los medios de acción adoptados; esta tarea será el primer tiempo de la de la reflexión prospectiva;
- 34.2 una hipótesis de ruptura haría intervenir acontecimientos graves, coyunturales o estructurales; estas perturbaciones hipotéticas, pero cuyo grado de probabilidad dista mucho de ser nulo, implican consecuencias que podrán compararse con las modalidades de funcionamiento del sistema mediterráneo que se desprendan del "escenario de referencia";
- 34.3 alternativas de las estrategias de desarrollo de índole voluntarista; exigen la intervención directa de los responsables de los diversos países mediterráneos en la definición de su objetivo, concebido como un conjunto coherente de objetivos de desarrollo: se podrá entonces tratar de construir diferentes estrategias de desarrollo en función principalmente de los ritmos de evolución diferentes según los países, o fijar conjuntos de objetivos distintos y buscar estrategias diferenciadas.

35. En esta etapa de las reflexiones no conviene establecer las modalidades de organización de la segunda fase sino en sus grandes líneas; corresponderá a las instancias intergubernamentales competentes, al término de la primera fase, tomar las decisiones necesarias. El comienzo de esta segunda fase estará, por lo demás, consagrada a definir de una manera detallada los trabajos sectoriales que hay que emprender, quedando entendido que podrá tratarse tanto de actividades que deban ejecutarse como de estudios que deban realizarse.

36. La segunda fase de los trabajos terminará con una reunión intergubernamental, que será llamada a decidir, entre otras cosas, cuáles son los trabajos -estudios o actividades propuestas- que deban recogerse en los documentos definitivos del "Plan Azul". Este es el objeto de la tercera fase, que será aprovechada por la secretaría para preparar la presentación de los trabajos realizados en una reunión intergubernamental sobre el conjunto del Plan de acción para el Mediterráneo. Esta tercera fase será relativamente breve (alrededor de seis meses).

IV. CONCLUSION

37. Siempre respetuoso de la soberanía de los Estados, el método prospectivo del "Plan Azul" deberá responder a los problemas planteados, ya que tendrá en cuenta a la vez la diversidad de la elección de decisiones, el pluralismo de los proyectos de sociedad, la realización de reflexiones comunes y la preparación de actividades concretas.