



**UNEP**

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

Distr.:  
Limitada

UNEP(DEPI)/RS.9/7  
3 de octubre de 2007

Español  
Original: Inglés

**Novena Reunión Mundial de los Convenios  
y Planes de Acción de Mares Regionales**

Jeddah, Reino de Arabia Saudita, 29 a 31 de octubre de 2007

**INCORPORACIÓN EFICAZ DE LAS CUESTIONES MARINAS  
Y COSTERAS EN LOS PROCESOS NACIONALES**

**Marco analítico para la incorporación de las cuestiones marinas y costeras  
en los procesos nacionales de planificación y presupuestación**

K0763266 051007 181007

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros.

El Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente encomendó la elaboración del presente documento al Sr. John Soussan (Instituto de Estocolmo para el Medio Ambiente), en el marco de la aplicación del Programa de trabajo del Programa de Acción Mundial aprobado para el período 2007-2009.

## 1. Introducción

1. Las costas son importantes para la gente. En todo el mundo, centenares de millones de personas viven en las costas y obtienen sus medios de subsistencia de éstas y de los recursos costeros. Otros centenares de millones de personas que no viven en las costas las utilizan para fines de esparcimiento o dependen de los recursos y los servicios ambientales que producen. El daño causado por las actividades humanas, ya sea debido a la pérdida de hábitat, la contaminación o la vulnerabilidad a los desastres naturales ocasionados por hechos como la destrucción de manglares, atrae mucho interés político y público.
2. El daño causado a los recursos costeros y marinos por las actividades realizadas en tierra tiene importancia. Sin embargo, por lo general la sociedad reacciona después de los acontecimientos, cuando ya es demasiado tarde. Y con frecuencia el período de atención es efímero. Pocos países tienen un enfoque coherente y amplio respecto de la planificación y ordenación de las zonas costeras, a pesar de la importancia de éstas para la vida de su población y el funcionamiento de sus economías.
3. Las cuestiones vinculadas con la ordenación de los recursos marinos y las zonas costeras revisten importancia fundamental para el desarrollo de muchas de las naciones más pobres del mundo. Para estos países, las costas suelen ser los lugares en que se encuentran tanto las presiones de desarrollo más intensas como algunos de los focos de pobreza más agudos. Se trata de un conjunto de cuestiones sumamente amplio, que abarca prácticamente todos los aspectos del desarrollo y la conservación del medio ambiente.
4. El establecimiento de un marco analítico para este conjunto de cuestiones debe ser específico y el contexto particular del marco que se examina en este documento es el alcance y el mandato del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Programa de Acción Mundial tiene por objeto prevenir la degradación del medio marino derivada de actividades realizadas en tierra *“facilitando el cumplimiento de la obligación que tienen los Estados de preservarlo y protegerlo”*<sup>1</sup>.
5. La importancia asignada en la estructura del Programa de Acción Mundial a que los resultados se obtengan mediante el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados significa que el logro de los objetivos del Programa de Acción Mundial está supeditado a la eficacia de las medidas que adopten los distintos países, con el respaldo y asesoramiento de la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial del PNUMA. A su vez, esto dependerá de dos factores. El primero es la calidad del apoyo que presta dicha Oficina de Coordinación y su eficacia para que los encargados nacionales de la adopción de decisiones conozcan y comprendan este respaldo.
6. El segundo factor, en el que se centra este marco, es el grado en que las medidas que promueve el Programa de Acción Mundial recaen en el ámbito general del **marco nacional de políticas de desarrollo sostenible** y revisten carácter prioritario para los principales encargados nacionales de la adopción de decisiones. Éste es el punto de partida: en el enfoque que se establece en este documento la incorporación se refiere a la integración de las cuestiones costeras y marinas en los marcos de desarrollo **nacionales**, y no en las políticas y estrategias del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados internacionales para el desarrollo.
7. La evaluación del marco nacional de desarrollo incluye dos elementos relacionados entre sí: i) los objetivos y metas de desarrollo específicos que figuran en los planes nacionales de desarrollo (incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y las estrategias nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)); y ii) el entorno más amplio de política y desarrollo, incluida la reforma y las tendencias de desarrollo generales como la descentralización, el equilibrio que se procura establecer entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, y las medidas encaminadas a la integración en los sistemas políticos y económicos regionales (por ejemplo, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) o la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)) y mundiales (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC)). El proceso de incorporación de estas cuestiones entraña dos retos generales:

---

<sup>1</sup> Documento del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995, página 7.

- Los procesos nacionales de planificación y presupuestación suelen centrarse en factores que estimulan el crecimiento y el desarrollo, en tanto que naturalmente las medidas destinadas a proteger los recursos marinos frente a las actividades realizadas en tierra giran en torno a las medidas normativas y de salvaguardia que son de carácter restrictivo: tienen por objeto modular las actividades de desarrollo y limitar los efectos de diferentes sectores sobre la base de recursos. La conciliación de las presiones del desarrollo con los objetivos de protección es un requisito fundamental de cualquier marco relativo a estas cuestiones.
- La naturaleza de las medidas destinadas a proteger los recursos marinos frente a las actividades realizadas en tierra reside en que no son un sector acotado propiamente dicho, sino que guardan relación con ciertos aspectos de una amplia gama de otros sectores: pesca, turismo, transporte costero, conservación del medio ambiente, ordenación de los recursos hídricos, desarrollo de zonas costeras y otros. Esto significa que estas medidas deben traducirse en una serie de medidas sectoriales en las que participará una amplia gama de instituciones e interesados. Por consiguiente, establecer el contexto de política e institucional de un enfoque para la incorporación de las cuestiones marinas y costeras es un reto en sí mismo.

8. La determinación de la forma en que las cuestiones relativas a los recursos marinos y costeros pueden incorporarse en los procesos nacionales de planificación y presupuestación debe reflejar este doble reto: la formulación de estrategias nacionales en que se equilibren el desarrollo y las necesidades de conservación, y la creación de mecanismos que garanticen la integración eficaz en los distintos sectores. La naturaleza de los procesos de planificación y presupuestación para el desarrollo y los mandatos institucionales en relación con los recursos marinos y costeros varían entre países, con responsabilidades a menudo distribuidas entre distintos organismos.

9. La integración de las cuestiones costeras y marinas en los procesos generales de desarrollo debe basarse en la buena coordinación entre estructuras institucionales que a menudo están fragmentadas y sólo abarcan parcialmente algunas cuestiones fundamentales. A esto se suma la tendencia de muchas personas y organismos de no considerar el mantenimiento de la integridad ambiental de las zonas costeras como su preocupación principal: se centran, en cambio, en el desarrollo del turismo, en la pesca o en la producción agrícola.

10. Esto no significa que no estén interesados en la conservación de las costas, sino que ésta está supeditada a sus responsabilidades principales, que con frecuencia son aumentar el desarrollo económico. Están dispuestos a respaldar las medidas que tengan por objeto reducir los efectos de su sector sobre el medio costero y marino siempre que no cuesten demasiado o no perturben excesivamente el funcionamiento del sector que les interesa. Son posibles aliados para proteger las costas y colaborarán en la adopción de enfoques más coherentes y estratégicos para lograrlo. El marco que se presenta en este documento contribuye al establecimiento de un grupo de firmes interesados en que las cuestiones de los recursos costeros y marinos se incorporen en el proceso nacional general de desarrollo.

## 2. Las cuestiones costeras y marinas en los marcos nacionales de política

11. El punto de partida para la incorporación de las cuestiones del medio marino más eficazmente en las políticas nacionales de desarrollo es comprender con qué se cuenta. La mayoría de los marcos de políticas de desarrollo en los niveles tanto nacional como internacional contiene alguna referencia a cuestiones ambientales, y las reconoce como parte integral del desarrollo sostenible y exhorta a los gobiernos y otros interesados a adoptar medidas para proteger la integridad de la base de recursos naturales. El grado en que el reconocimiento de la importancia de las cuestiones ambientales se traduce en medidas de política tangibles es más dudoso.

12. El Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible contiene una serie de medidas importantes en relación con los recursos costeros y marinos, en particular un párrafo (el párrafo 33) que trata del Programa de Acción Mundial y los párrafos conexos (párrafos 30 a 32) sobre el desarrollo costero y marino, la sostenibilidad de la pesca y la conservación y ordenación de los océanos. El enfoque relativo a los recursos costeros y marinos del Plan de Aplicación se resume en la primera oración del párrafo 30:

“Los océanos, los mares, las islas y las zonas costeras constituyen un componente integrado y esencial del ecosistema terrestre y son fundamentales para la seguridad alimentaria mundial y para sostener la prosperidad económica y el bienestar de muchas economías nacionales, especialmente de los países en desarrollo.”

13. Se trata de un poderoso respaldo a todo esfuerzo de incorporación de las cuestiones marinas y costeras en los procesos nacionales y se establece el contexto en que deberían considerarse los esfuerzos nacionales. El enfoque del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible refleja una serie de leyes, convenios, convenciones y protocolos internacionales y se fundamenta en éstos<sup>2</sup>, incluidos documentos anteriores y posteriores a la Cumbre Mundial de 2002. El enfoque que predomina en estos documentos internacionales es normativo, y en él se hace referencia a las obligaciones de los signatarios de “*que aprueben leyes y regulaciones para prevenir, reducir y controlar la contaminación*” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) y adopten medidas para prevenir “*los efectos negativos para el medio marino y la biodiversidad...de ciertas actividades humanas*” (resolución 60/30 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).
14. Hay otra serie de acuerdos internacionales sobre políticas relativas a la reducción de la pobreza y el desarrollo económico, en particular la Declaración del Milenio, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, que consolidan las iniciativas de la comunidad mundial por superar la pobreza. El programa de reducción de la pobreza y crecimiento es la fuerza predominante de los procesos de desarrollo sostenible tanto nacionales como internacionales. Se tiene previsto incorporar las cuestiones y los procesos del Programa de Acción Mundial en este programa, pero lamentablemente en estos documentos de políticas de desarrollo casi no se tienen en cuenta las cuestiones relativas a los recursos marinos y costeros.
15. Podría afirmarse que en gran medida lo mismo ocurre a nivel nacional en muchos países. Una evaluación de la integración del medio ambiente en los DELP<sup>3</sup> indica que en la primera serie de DELP en general se dejaron de lado las cuestiones de la sostenibilidad ambiental (con algunas excepciones notables). En las deliberaciones más recientes sobre las series segunda y tercera de DELP se han registrado algunas mejoras respecto de esta situación, en parte debido a la presión de la comunidad internacional y las organizaciones no gubernamentales como consecuencia de la omisión anterior.
16. En los casos en que se tienen en cuenta cuestiones ambientales en los DELP, las de mayor prominencia son las que guardan relación directa con el logro de los ODM (especialmente el abastecimiento de agua y el saneamiento, el medio ambiente urbano y la deforestación y degradación del suelo), en tanto que mayormente se siguen omitiendo otras cuestiones (incluidos la diversidad biológica y los recursos costeros y marinos, lo cual es de importancia fundamental para nuestros fines). Además, la especificidad de las referencias ambientales suele ser reducida. Como se señala en el informe de Bojo y otros: “*Aunque con frecuencia se describen programas relacionados con la ordenación de los recursos naturales, el abastecimiento de agua y el saneamiento, a menudo falta información sobre el costo y los calendarios de las intervenciones*” (página 17).
17. Esto no significa que no se realicen actividades relativas a cuestiones ambientales en los procesos de desarrollo. La forma más concreta de las medidas de política son las salvaguardias ambientales que ahora se han convertido en una práctica habitual de todos los donantes internacionales, incluidos los bancos multilaterales, y que figuran cada vez con mayor frecuencia en las reglamentaciones de desarrollo a nivel nacional. Estas salvaguardias exigen el empleo de evaluaciones del impacto ambiental o herramientas semejantes para establecer los posibles efectos adversos de las principales inversiones de desarrollo y para poner en marcha medidas de mitigación o indemnización, cuando ello procede. El empleo de salvaguardias es una medida importante, pero éstas también son, por su naturaleza misma, de carácter normativo y restrictivo: se trata de medidas para prevenir los efectos ambientales negativos y no de medidas positivas para la realización de las posibilidades de desarrollo y reducción de la pobreza de la ordenación de los recursos sostenibles.

<sup>2</sup> Para más datos véase el documento del PNUMA (de diciembre de 2006) *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 2007–2011: contribución del Programa de Acción Mundial a las metas y los objetivos acordados a nivel internacional para el desarrollo sostenible de los océanos, las costas y las islas*, PNUMA, Nairobi.

<sup>3</sup> Bojo, J. y otros (2004), *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits*, Documento de trabajo No. 102 del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington D.C.

18. Así pues, la cobertura actual de las cuestiones ambientales tanto en los documentos internacionales de reducción de la pobreza (como los vinculados con la presentación de informes sobre los ODM) y los procesos nacionales de desarrollo (tipificados en los DELP), es limitada en cuanto a las cuestiones relativas a los recursos costeros y marinos. Esto representa un desafío para la incorporación de dichas cuestiones en los procesos nacionales, ya que actualmente no está muy difundida la comprensión de las cuestiones que deberían tenerse en cuenta en relación con el aspecto ambiental en los procesos de reducción de la pobreza y de desarrollo.

19. Una parte fundamental de toda estrategia de incorporación de las cuestiones relativas a los recursos costeros y marinos del Programa de Acción Mundial y sus asociados nacionales debe ser mejorar la comprensión de los principales interesados acerca de la contribución potencial de los recursos costeros y marinos al logro de las metas nacionales de desarrollo. A su vez, esto exigirá un esfuerzo importante de recopilación y análisis de los datos en apoyo de las afirmaciones de que este potencial existe. La producción de esta base de datos empíricos es una parte integral de la estrategia que se describe *infra* y debería ser un aspecto central de las actividades del Programa de Acción Mundial en el futuro cercano.

### 3. Marco para la incorporación de las cuestiones costeras y marinas

#### 3.1. Entorno

20. El marco para la incorporación de las cuestiones de los recursos costeros y marinos que se describe en este documento utiliza como punto de partida los propósitos, metas y objetivos nacionales generales de desarrollo. La decisión de comenzar por los objetivos de desarrollo y no por los problemas de los recursos costeros y marinos es deliberada y muy importante. Una clave para la incorporación de estas cuestiones es demostrar la pertinencia de las actividades que se propugnan en relación con el propio marco nacional general de políticas de desarrollo; en otras palabras, mostrar la forma en que estas actividades contribuirán al logro de metas y objetivos *nacionales*.

21. La incorporación de estas cuestiones será posible siempre y cuando las actividades no se limiten sólo a sus objetivos inmediatos y sectoriales, sino que también contribuyan a los objetivos nacionales generales de desarrollo. Es sumamente importante suministrar una evaluación coherente y basada en pruebas sobre la forma en que esto puede lograrse. Dicha evaluación debería elaborarse junto con los principales agentes de los sectores definidos como prioritarios para el proceso de incorporación, lo que significa que los ministerios que coordinan el Programa de Acción Mundial necesitarán contar con el firme apoyo de los grupos interesados, especialmente en lo que respecta a la participación de instituciones que representan sectores productivos, como el turismo, la agricultura y la acuicultura. La estrategia que se esboza en el presente documento se basa en la participación de esos interesados sectoriales.

22. La cuestión de los incentivos para las prácticas sostenibles reviste importancia primordial para definir las actividades que pueden vincular la reducción de los efectos de las actividades terrestres sobre los recursos costeros y marinos con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. Los sistemas eficaces de incentivos pueden constituirse en el vínculo entre los procesos de desarrollo y los objetivos de protección de manera tal que se equilibren los objetivos económicos con la máxima reducción posible de los efectos de las actividades terrestres sobre los recursos y ecosistemas costeros. Puede utilizarse una amplia gama de incentivos, incluidos incentivos financieros, acceso a los mercados, demostraciones de los beneficios de la sostenibilidad a largo plazo de la producción, medios de publicidad y la opinión pública, e incluso disposiciones normativas que reduzcan el riesgo de los inversores. Un elemento fundamental de este enfoque de incorporación de las cuestiones costeras y marinas es establecer un equilibrio eficaz entre distintos tipos de incentivo.

#### 3.2. Pasos del proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas

23. El gráfico 1 *infra* contiene una secuencia de los pasos del proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas que pueden seguirse en cualquier país. Los detalles de cada paso deberán determinarse por medio de un proceso de análisis y diálogo con los principales interesados a nivel nacional.

**Paso 1: Mecanismo institucional:** La primera cuestión básica es determinar quién, y en particular qué organismo gubernamental, dirigirá el proceso. El PNUMA u otros asociados para el desarrollo pueden

facilitar el establecimiento de los mecanismos institucionales para la incorporación de estas cuestiones, aunque un sentido de identificación nacional fuerte es un requisito previo para un proceso de incorporación eficaz. La selección y determinación del mandato de un **organismo principal** que se constituya en el eje del proceso de incorporación es fundamental. Si ya existe o se ha establecido este apoyo, la incorporación de estas cuestiones puede realizarse siguiendo los cinco pasos que se describen en los párrafos siguientes. En caso contrario, para catalizarlo, es necesario entablar un diálogo sobre política, basado en pruebas sólidas y la participación amplia de los interesados.

Una vez establecido, el organismo principal debería formar un **grupo de trabajo interinstitucional** que reúna los principales interesados de los distintos sectores relacionados con la ordenación de los recursos costeros y marinos. Tras la celebración de consultas iniciales, debería establecerse el grupo de trabajo, que será un mecanismo decisivo de consulta y adopción de decisiones en el proceso de incorporación de dichas cuestiones. El grupo de trabajo constituye un medio para la divulgación de información, el debate de las prioridades y las ventajas y desventajas del desarrollo costero, y la creación del apoyo necesario de los grupos interesados en este proceso.

Además, el marco institucional debería definir el contexto necesario para encauzar el apoyo de los asociados internacionales para el desarrollo. Así pues, debe reflejar los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y, en particular, garantizar que se aplique un enfoque armonizado en todos los sistemas gubernamentales. El apoyo del Programa de Acción Mundial del PNUMA y otros organismos de las Naciones Unidas debe incorporarse en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y suministrarse por conducto de éste. El organismo principal debería entablar un diálogo con los organismos de las Naciones Unidas a nivel local que encabezan el proceso del MANUD nacional para que las cuestiones de los recursos costeros y marinos se incluyan en este marco.

**Paso 2: Marco estratégico:** La segunda etapa del proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas es evaluar el marco nacional de desarrollo en función de los objetivos y metas específicos a los que contribuirá la incorporación de dichas cuestiones y definir una estrategia sobre la forma en que se logrará dicha incorporación. En última instancia el análisis deberá demostrar a los encargados nacionales de la adopción de decisiones, incluidos los ministros de finanzas, planificación y otros encargados de la orientación general del desarrollo de sus países, que la ordenación de los recursos costeros y marinos puede aportar contribuciones concretas e importantes a los objetivos y metas nacionales de desarrollo. El alcance y la naturaleza de estos objetivos y metas nacionales varían según el país, pero en la mayoría de los casos incluyen los ODM y, en el caso de los países más pobres, el DELP o su equivalente.

Las estrategias de fomento de la integración de los recursos costeros y marinos en la planificación general del desarrollo deberían reflejar las políticas y estrategias más amplias de reforma y desarrollo, como la descentralización, la reforma del sector público, el fortalecimiento de la participación del sector privado, el logro del equilibrio entre crecimiento, equidad y sostenibilidad en el desarrollo nacional y la subsidiariedad de la administración gubernamental. La incorporación será más fácil y eficaz si se percibe que contribuye a estas políticas prioritarias más amplias y no que las obstaculiza.

Debería entablarse un diálogo con los asociados internacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y otros, como parte del debate sobre el marco estratégico para garantizar la coherencia entre sus marcos estratégicos y las prioridades y los objetivos nacionales. Esto debería basarse en la aplicación de los principios de la Declaración de París y el contexto del MANUD.

**Paso 3:** Determinación de las **prioridades de políticas sectoriales** y el contexto institucional de las iniciativas de incorporación de las cuestiones de los recursos costeros y marinos. En muchos países, estas cuestiones integran casi todos los aspectos del desarrollo nacional. En una iniciativa de incorporación eficaz de este tipo se procurará no abordar demasiados sectores a la vez, sino asignar prioridad a las esferas en que hay mayores posibilidades de incorporar las cuestiones costeras y marinas en los procesos de reducción de la pobreza y desarrollo nacional. El grupo de trabajo deberá analizar y verificar la determinación de los **sectores clave** para dicha incorporación.

Cada país tendrá distintos sectores prometedores, pero al asignar prioridades deberían seleccionarse los siguientes sectores: i) los que afectan en mayor grado los medios de subsistencia de las comunidades pobres; ii) aquellos en que la relación entre los recursos marinos y costeros y el crecimiento es más evidente; y iii) los que tienen estructuras institucionales más sólidas (evitando especialmente los ámbitos en que participan varios ministerios).

Los vínculos entre la reducción de la pobreza y los recursos costeros y marinos son más evidentes y fáciles de demostrar en los sectores del abastecimiento de agua y el saneamiento, el turismo, la acuicultura y cría de camarones, y los subsectores agrícolas que dependen directamente de los recursos costeros y marinos. A menudo estos sectores ya figuran en las estrategias nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza, aunque pocas veces se ocupan de los aspectos costeros o marinos. La estrategia de incorporación de las cuestiones costeras y marinas debería centrarse en estos sectores fundamentales.

También hay excelentes razones para integrar la adaptación al cambio climático en la incorporación de las cuestiones costeras y marinas. En los últimos años, la adaptación al cambio climático (incluidos el aumento de la variabilidad del clima y de los fenómenos extremos como tormentas, inundaciones y sequías) se ha constituido en una prioridad en casi todos los procesos de desarrollo nacionales e internacionales, aunque la mayoría de los países todavía no tengan estrategias claramente definidas sobre la forma de abordarla. Demostrar que la adaptación al cambio climático puede ser una parte integral de la estrategia general de ordenación de los recursos costeros y marinos será un argumento sumamente convincente para muchos encargados nacionales de la adopción de decisiones.

El proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas deberá basarse en el **contexto institucional y de política** de los sectores clave, reflejar las prioridades de desarrollo de esos sectores y demostrar, en especial, cómo puede contribuir la ordenación de los recursos costeros y marinos al logro de esas prioridades de desarrollo. En el pasado, las actividades del Programa de Acción Mundial se habían limitado a reducir los efectos de la contaminación, mayormente mediante una combinación de la evolución de los conocimientos y de los controles normativos. Si bien son fundamentales, se trata de actividades de naturaleza negativa: restringen las iniciativas de desarrollo que no se consideran sostenibles en lo que respecta a los efectos sobre los recursos costeros y marinos.

Para que sea eficaz, la incorporación de las cuestiones costeras y marinas debe equilibrar las actividades de reducción de los efectos de la contaminación con un **mensaje más positivo** relativo al potencial de reducción de la pobreza, crecimiento y desarrollo de estos recursos en el momento de instituir estrategias sostenibles. Estas estrategias también son un elemento fundamental de los enfoques de reducción de los efectos, ya que ofrecen los incentivos y generan los recursos para las actividades indispensables de mitigación de los efectos negativos.

Estas estrategias tienen importancia para las actividades a nivel sectorial, en que se realizan las principales inversiones en materia de ordenación de recursos, inversión y prioridades de desarrollo. Deben analizarse las políticas y estrategias para los sectores clave, además de la estructura institucional del sector, en función de sus consecuencias sobre la ordenación de los recursos costeros y marinos.

**Paso 4:** Evaluación de los **efectos negativos** actuales y potenciales de las actividades terrestres sobre los recursos costeros y marinos. Hasta ahora éste ha sido el eje del Programa de Acción Mundial y sin duda debe seguir siendo una parte importante de la estrategia que se esboza en el presente documento. El enfoque de la incorporación de las cuestiones costeras y marinas consiste en consolidar lo que ya se está llevando a cabo en el marco del Programa de Acción Mundial y los procesos conexos, y no abandonarlo y reemplazarlo. El reconocimiento de los efectos negativos de las actividades terrestres es el punto de partida para la participación de los interesados nacionales en el Programa; se trata de cuestiones de interés e importancia fundamental.

El proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas debe demostrar, por medio de los planes nacionales de acción y otros mecanismos, que hay soluciones prácticas y asequibles para reducir y prevenir los efectos principales de la contaminación que amenazan la integridad de los recursos costeros y marinos fundamentales. Los componentes centrales de este paso del proceso de incorporación son la elaboración de un marco normativo y de política eficaz que aborde las fuentes de contaminación más importantes, así como actividades destinadas a comprender mejor la escala y los efectos de los principales contaminantes y a incrementar la concienciación de los principales interesados nacionales acerca de estas cuestiones.

Este paso del proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas es especialmente importante en relación con las fuentes de contaminación (en particular **el alcantarillado, los nutrientes y los contaminantes orgánicos persistentes**) que guardan una estrecha relación con los principales sectores económicos que tienen importancia particular para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y los medios de subsistencia de las comunidades costeras. Se observó *supra* que la mayoría de los países que habían preparado planes nacionales de acción señalaron estas fuentes de contaminación como cuestiones prioritarias. El enfoque para abordar estas fuentes de contaminación debe consolidar las

iniciativas existentes, aunque también trascenderlas para comprender mejor las consecuencias económicas y sobre los medios de subsistencia de las actividades encaminadas a reducir su incidencia.

En particular, la estrategia debe identificar las opciones (como el saneamiento ecológico en el caso del alcantarillado y la agricultura con pocos insumos químicos en el de los contaminantes orgánicos persistentes) que posiblemente beneficien a todos; es decir, que representen soluciones viables y eficaces en función de los costos para reducir la contaminación y que también generen beneficios importantes para las comunidades y los sectores que constituyen la fuente de la contaminación. Se trata de un desafío, ya que dichas opciones deben ajustarse cuidadosamente a las condiciones locales. Suelen esgrimirse excelentes razones para utilizar sitios de demostración para poner a prueba estos enfoques, y ciertamente muchos asociados internacionales para el desarrollo están dispuestos a respaldar dichos enfoques piloto y están en condiciones de hacerlo. Uno de los requisitos fundamentales para ello será trabajar en estrecha cooperación con los ministerios de ejecución (como los de salud, agricultura y recursos hídricos) cuyo mandato incluye el sector de que se trata. La participación de estos ministerios desde el comienzo del proceso es indispensable para el éxito de estas actividades y contribuirá también a crear un apoyo firme al proceso más amplio de incorporación de las cuestiones costeras y marinas de los grupos interesados.

**Paso 5:** Este paso consiste en la evaluación y demostración de las **contribuciones** actuales y potenciales de la ordenación de los recursos marinos y costeros para el logro de los **objetivos nacionales de desarrollo** prioritarios, incluidos los que figuran en el DELP (si ello procede) y los ODM. La meta principal en este caso es dar vuelta el mensaje: demostrar que estos recursos pueden ser parte de la solución, pues permitirán la obtención de mayores beneficios en materia de reducción de la pobreza y crecimiento, y no son un problema que costará abordar en relación con la mitigación de los efectos de la contaminación.

La base de esta evaluación es el análisis de la ordenación de los recursos costeros y marinos actuales en relación, en primer lugar, con los medios de subsistencia de las comunidades costeras (especialmente los pobres) y, en segundo lugar, con el desarrollo nacional general. Debería incluir una evaluación completa de los costos y beneficios económicos de la utilización de estos recursos, incluidos los efectos multiplicadores y la evaluación de la sostenibilidad de la utilización de los recursos. Sobre esta base, el análisis debería luego evaluar la escala y el valor potenciales de la ampliación de estas actividades económicas, teniendo en cuenta las limitaciones de los supuestos relativos al mantenimiento de la integridad ecológica de la base de recursos en el largo plazo. El análisis debería evaluar las opciones de inversión y los costos y beneficios de dicha expansión, prestando atención especial a la participación de las comunidades pobres a las que están dirigidas las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

Esta evaluación debería elaborarse, en la medida de lo posible, en estrecha cooperación con los principales interesados sectoriales. Se recomendó *supra* que el primer paso del proceso de incorporación se centrara en sectores como la acuicultura y la cría de camarones, y el turismo, en que las relaciones entre recursos y medios de subsistencia y los posibles efectos sobre la reducción de la pobreza podían identificarse con relativa facilidad. Los resultados del análisis, incluida la determinación de las opciones de intervenciones e inversiones que pueden impulsar la aportación de los recursos costeros y marinos al desarrollo nacional, deberían presentarse a los encargados de la formulación de políticas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza (incluidos, de ser posible, los ministerios de finanzas y de planificación) en un formato accesible, con mensajes claros respaldados por una sólida base de datos empíricos.

**Paso 6:** El último paso de la estrategia de incorporación de las cuestiones de los recursos costeros y marinos es la determinación de las **opciones de política** y las **esferas de acción** concretas encaminadas a mitigar los efectos y estimular las contribuciones positivas de dichos recursos a los objetivos nacionales de desarrollo. Debería reflejar la integración del análisis y las conclusiones de los pasos 4 y 5 y traducirse en una **estrategia consolidada** que a la vez mitigue los efectos negativos y optimice las posibilidades para el desarrollo de los recursos costeros y marinos. La estrategia debería ser realista y, en particular, tener en cuenta las condiciones de gobernanza y la capacidad institucional imperantes, e indicar todos los costos y beneficios de las distintas opciones de desarrollo. Como se mencionó *supra*, las estrategias de desarrollo sectoriales también deberían integrar medidas de adaptación al cambio climático y demostrar la sostenibilidad de las opciones en el largo plazo. Las recomendaciones deberían determinar si se necesitan reformas normativas o de política, y definir claramente las funciones y responsabilidades de los distintos interesados en los distintos niveles del sistema administrativo. En la medida de lo posible, la estrategia debería fomentar la subsidiariedad, la descentralización y la

participación de las comunidades locales en todos los aspectos de los procesos de planificación y ordenación.

Los objetivos y las metas de la estrategia deberían especificar la contribución prevista de las medidas recomendadas para el logro de los ODM, las metas del DELP y otros objetivos nacionales de desarrollo pertinentes. La estrategia debería definir el papel de los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados internacionales para el desarrollo y, de ser posible, centrarse en la armonización de sus contribuciones, de conformidad con los principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la iniciativa “Una ONU”. Además, la estrategia debería aplicarse por conducto de los sistemas gubernamentales centrales de planificación de las inversiones, la asignación presupuestaria y la ordenación de los recursos naturales, y tener plenamente en cuenta el contexto de política y desarrollo más amplio, como se indicó en el paso 2 *supra*.

**Gráfico 1: Secuencia de los pasos del proceso de incorporación de las cuestiones costeras y marinas**

