

APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN MUNDIAL EN AMÉRICA DEL NORTE

LECCIONES APRENDIDAS DE DOS PROYECTOS PILOTO

*Informe sobre los avances en la aplicación del Programa de Acción Mundial
en el golfo de Maine y la cuenca de las Californias*

PREPARADO POR:



Global Programme of Action
Coalition for the Gulf of Maine

COMITÉ DE LA COALICIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN
MUNDIAL PARA EL GOLFO DE MAINE Y EL

COMITÉ DE LA CUENCA MARINA DE LAS CALIFORNIAS

Bight of the
Cuenca de las **CALIFORNIAS**

El presente informe fue elaborado para el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), mediante un trabajo conjunto con el Programa de Acción Mundial para el golfo de Maine y la cuenca marina de las Californias. Los puntos de vista en él contenidos no necesariamente reflejan la posición de la CCA o de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

Se permite la reproducción total o parcial del documento, en cualquier forma o medio, con propósitos educativos y sin fines de lucro, sin que sea necesario obtener autorización especial por parte del Secretariado de la CCA, siempre y cuando se cite debidamente la fuente. La CCA apreciará se le envíe una copia de cualquier publicación o material que utilice este trabajo como fuente.

Si desea obtener mayor información, diríjase a:

Comisión para la Cooperación Ambiental

Hans Herrmann

Jefe de programa, Conservación de la Biodiversidad

393 rue St-Jacques Ouest, bureau 200

Montréal (Québec), Canada H2Y 1N9

Tel.: (514) 350-4300 Fax: (514) 350-4314

Correo-e: hherman@ccemtl.org

Internet: <http://www.ccc.org>

Si desea obtener mayor información acerca de los dos proyectos piloto, diríjase a:

Comité de la Coalición del Programa de Acción Mundial para el Golfo de Maine

Colleen Mercer Clarke, GPAC Coordinator

CBCL Limited

1489 Hollis Street, P.O. Box 606,

Halifax (Nova Scotia) Canada, B3J 2R7

Tel: (902) 492-6761 Fax (902) 423-3938

E-mail: colleenc@cbcl.ca

Comité de la Cuenca Marina de las Californias

Mike McLaughlin

Copresidente, Estados Unidos

Director, Land Use and Public Facilities Planning

SANDAG

401 B Street, Suite 800

San Diego, CA 92101

Tel: (619) 595-5373 Fax: (619) 595-5305

Adolfo González Calvillo,

Copresidente, México

Director General de Ecología

Gobierno del Estado de Baja California

Centro de Gobierno, Vía Oriente No. 1

Zona del Río, Tijuana, BC México

Tel: (66) 24-20-95 Fax: (66) 24-20-96

Resumen ejecutivo y recomendaciones

Los protocolos internacionales sobre gestión ambiental constituyen una importante herramienta para orientar a las naciones en sus iniciativas de fomento de los principios del desarrollo sustentable. La instrumentación eficaz de tales protocolos a menudo exige modificar considerablemente los mecanismos existentes tanto en los órganos de gobierno como en las empresas. El desafío para la aplicación del Programa de las Naciones Unidas de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM) resulta aún mayor cuando dos o más naciones comparten las costas que delimitan el medio marino en cuestión.

Durante los últimos tres años, miembros de organizaciones comunitarias, de los sectores empresarial e industrial, académico y gubernamental, así como de comunidades indígenas, han colaborado en una alianza única en su género para aplicar los principios del PAM en las cuencas hidrográficas compartidas del golfo de Maine (en las costas del Atlántico de Canadá y Estados Unidos) y de la cuenca marina de las Californias (en las costas del Pacífico de México y Estados Unidos). Cerca de un millar de personas de estas regiones han apoyado a la Comisión para la Cooperación Ambiental en la formulación de dos de los primeros programas de aplicación del PAM en el mundo.

El desarrollo de estas dos alianzas multisectoriales ha enfrentado dificultades derivadas de divergencias en las reglas de gobierno, las estructuras organizativas y los programas de trabajo políticos y no políticos. El intercambio de información, la comunicación y la generación de consensos —con el agravante de las distancias geográficas y culturales— ha requerido de considerables recursos humanos y financieros, incluidas la creación y la aplicación de herramientas de comunicación electrónica propias.

En términos conservadores, puede estimarse que cada dólar del financiamiento de la CCA ha permitido apalancar más de cuatro dólares en efectivo o en especie y servicios, tanto de los miembros del proyecto PAM como de otras fuentes. Aun cuando ambas organizaciones regionales para la aplicación del PAM han registrado avances admirables, su futuro hoy es incierto: en 2000 concluirá el apoyo financiero de la CCA, parte del cual se ha destinado a actividades de coordinación y organización esenciales; por otra parte, las fuentes de financiamiento del sector privado a las que podría recurrirse suelen centrar su atención en proyectos específicos, y las fuentes de financiamiento gubernamental por lo general no permiten o no contemplan la aplicación de recursos a las actividades medulares. Existe la posibilidad de que estos esfuerzos regionales se institucionalicen, pero los esfuerzos al respecto están en su etapa inicial y requieren de tiempo para consolidarse. Sin apoyo a corto plazo para las tareas medulares, lo más probable es que ninguna de las dos organizaciones logre sobrevivir.

Las lecciones aprendidas de las experiencias de ambos proyectos piloto reflejan principios, perspectivas y conclusiones compartidos, al tiempo que constituyen un vivo ejemplo de las diferencias de sus enfoques sobre la construcción de alianzas sectoriales. Los miembros de los proyectos del golfo de Maine y la cuenca marina de las Californias han expresado tales lecciones aprendidas en forma de recomendaciones para emprender acciones positivas. Su propósito es apoyar a la CCA en la formulación de sus programas y la instrumentación de otras tareas semejantes a éstas, que contribuyan a la conservación de la biodiversidad en América del Norte.

Las siguientes recomendaciones fueron respaldadas por la mayoría de los miembros de ambas alianzas, mas no puede considerarse que representan de manera absoluta las diversas opiniones de todos los participantes de los proyectos piloto.

RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN

- Aumentar la duración del apoyo financiero y humano a iniciativas de cooperación, más allá de los plazos actuales de entre dos y tres años, con el reconocimiento de que la creación de relaciones fructíferas que efectivamente conduzcan a cambios significativos entraña un compromiso de largo plazo para todos los participantes en el proceso.
- Aprovechar las alianzas y las iniciativas establecidas en el golfo de Maine y en la cuenca marina de las Californias como cimiento para nuevas iniciativas de conservación de la biodiversidad.
- Mejorar la comunicación y la integración de resultados, conclusiones y recomendaciones entre los diversos programas de la CCA.
- Compartir la experiencia obtenida de ambos proyectos piloto de América del Norte con otras iniciativas de apoyo a la conservación de la biodiversidad —en curso y propuestas— en los ámbitos local, nacional y mundial.

RECOMENDACIONES GENERALES EN TORNO A LA APLICACIÓN DEL PAM

- Mediante un apoyo continuo a las alianzas y empresas cooperativas multisectoriales y binacionales, superar los obstáculos para la cooperación internacional que las diferencias culturales e idiomáticas, así como los cimientos y prácticas de gobierno, suelen agravar.
- Invertir mayores recursos en la investigación aplicada sobre los efectos de los contaminantes persistentes y los nutrientes en los ecosistemas, así como la pérdida física de los hábitats y las poblaciones.
- Examinar los instrumentos jurídicos existentes, así como otras medidas para la protección ambiental y la aplicación de la legislación, en relación con su capacidad para asegurar la salud y la sustentabilidad de los hábitats y los ecosistemas, y no nada más de las especies y las poblaciones.
- Mejorar la participación multisectorial en todos los niveles de manejo de la biodiversidad, con especial atención a las comunidades indígenas.
- Identificar los instrumentos jurídicos y programas gubernamentales de apoyo existentes cuya aplicación contraviene los objetivos de protección y conservación de la biodiversidad.
- Armonizar los instrumentos y programas de protección y conservación de las naciones y otras jurisdicciones que comparten mares regionales.
- Mejorar los mecanismos para obtención, almacenamiento e intercambio de información.
- Mejorar los instrumentos y oportunidades de divulgación del conocimiento sobre los hábitats marinos y costeros, así como de difusión de los valores de la biodiversidad.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

| | |
|---|---|
| Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas | 1 |
| Principios rectores del PAM..... | 2 |
| Comisión para la Cooperación Ambiental..... | 4 |

PROYECTO PILOTO DEL GOLFO DE MAINE

| | |
|--|----|
| Organización de la CPAM..... | 6 |
| Principios rectores | 7 |
| Avances a la fecha..... | 7 |
| Lecciones aprendidas | 8 |
| Eficacia de la metodología del PAM | 9 |
| Establecimiento de alianzas | 9 |
| Retos de las relaciones jurisdiccionales establecidas..... | 10 |
| Recursos humanos y financieros de apoyo para la planeación estratégica | 10 |
| Comunicación | 11 |
| Participación voluntaria..... | 11 |
| La importancia de lograr consensos en torno a los asuntos regionales..... | 11 |
| Horizontes de la planeación y la evaluación en el corto plazo | 12 |

PROYECTO PILOTO DE LA CUENCA MARINA DE LAS CALIFORNIAS

| | |
|--|----|
| Organización de la Coalición CMC | 14 |
| Principios rectores | 15 |
| Avances a la fecha..... | 16 |
| Lecciones aprendidas | 17 |
| Aplicación de la metodología del PAM | 17 |
| Importancia de la participación intersectorial..... | 18 |
| Establecimiento de alianzas y atención a aspectos culturales | 18 |
| Impulso del proyecto: objetivos de corto y de largo plazo | 18 |
| Estructura administrativa y comunicación | 19 |
| Estrategias para la transición | 19 |

Introducción

Durante la década de los noventa la salud de los ecosistemas marinos y costeros del mundo continuó deteriorándose. Con demasiada frecuencia, la degradación del medio ambiente marino es resultado de actividades humanas que hacen uso de los recursos naturales sin reponerlos, y que alteran físicamente o destruyen los hábitats. En todo el mundo la pérdida o la destrucción de estos recursos esenciales es causa directa del debilitamiento del bienestar económico y social de las comunidades costeras. Tales actividades también ponen en riesgo la salud humana, mediante la contaminación de los alimentos marinos y la contaminación de las playas y aguas recreativas en donde la gente suele bañarse. Se estima que 80 por ciento de las actividades humanas que amenazan la salud y la productividad de los océanos se realizan en tierra, y no en el medio acuático propiamente.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS DE ACCIÓN MUNDIAL PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO FRENTE A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN TIERRA

En 1995, 109 naciones del mundo suscribieron el Programa de Acción Mundial para la Protección de Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM) (PNUMA, 1995). El PAM representa la culminación de 13 años de esfuerzos de la comunidad internacional y es coordinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en estrecha colaboración con diversos organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG).

“La mayor parte de la descarga de contaminantes en los océanos —residuos y escorrentías municipales, industriales y agrícolas, así como la deposición atmosférica— es producto de actividades realizadas en tierra y afecta a las zonas más productivas del medio marino, incluidos estuarios y aguas cercanas a las líneas costeras.”

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995.



Se prevé que el Programa de Acción Mundial sirva de apoyo a la instrumentación de las recomendaciones del Programa 21 y de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, 1992. El PAM, además, contempla los principios y compromisos derivados de otros convenios mundiales e instrumentos regionales, a saber:

- las Directrices de Montreal para la Protección del Medio Marino contra la Contaminación de Fuentes Terrestres, 1985;
- la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM);
- el Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina por el Vertido de Residuos y Otras Materias;
- el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación;
- el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y
- el Convenio Marco de las Naciones Unidas para la Prevención de la Contaminación Producida por los Buques (Marpol).

PRINCIPIOS RECTORES DEL PAM

El propósito del PAM es servir de apoyo a las acciones nacionales y la cooperación regional en el proceso de identificación de áreas y asuntos problemáticos, definición de prioridades y establecimiento de medidas para prevenir, reducir y controlar la degradación del medio ambiente marino. El PAM también se ocupa de la necesidad de apoyar la recuperación de los ecosistemas marinos ante los efectos de las actividades realizadas en tierra. En el PAM, la cooperación regional y subregional constituye un elemento crucial, especialmente cuando el área marina es una jurisdicción compartida (por ejemplo, mares cerrados o semicerrados).



El PAM recomienda identificar, intercambiar y divulgar el conocimiento y la experiencia logrados, y señala que:

“...la cooperación permite identificar y evaluar los problemas en áreas geográficas particulares con mucha mayor precisión, así como establecer de manera más apropiada las prioridades para la acción en tales áreas. La cooperación también fortalece el desarrollo de la capacidad en los ámbitos regional y nacional, y constituye un medio importante para armonizar y ajustar medidas que resulten adecuadas para las circunstancias ambientales y socioeconómicas particulares. Más aún, la cooperación sirve de base a una aplicación más eficaz y redituable de los programas de acción.”

El PAM hace hincapié en el papel de los enfoques preventivos y precautorios para evitar la degradación de los medios marinos, y en la necesidad de aplicar programas de manejo integral de las áreas costeras y marinas como parte de las iniciativas nacionales y regionales de protección del medio ambiente marino; asimismo, enfatiza la necesidad de poner en marcha incentivos económicos, tales como el principio de “el que contamina paga”.

El PAM apoya un enfoque pragmático e integral del manejo de las áreas costeras, en el que la identificación y la evaluación de problemas y prioridades constituyen una herramienta esencial. Los problemas pueden incluir descarga de aguas residuales, contaminantes orgánicos persistentes (COP), metales pesados, hidrocarburos, nutrientes, desechos marinos, alteraciones físicas y destrucción de los hábitats. Entre los ecosistemas de preocupación suelen incluirse cuencas hidrográficas, estuarios, humedales, litorales, pequeñas islas y arrecifes costeros. Al establecerse objetivos de manejo, prioridades para la acción y criterios de evaluación de la eficacia han de tomarse en consideración los intereses de todos los sectores, incluidos gobiernos, ONG, comunidades indígenas y mujeres.



El PAM ofrece un proceso para el desarrollo de programas de acción que puede aplicarse en todos los países, lo mismo si son altamente industrializados que si sus economías están en desarrollo, y es un programa aplicable a escalas regional y nacional e incluso en ámbitos locales.

La metodología del PAM comprende seis pasos recomendados:

- Identificación y evaluación de problemas.
- Establecimiento de prioridades.
- Definición de objetivos de manejo para los problemas prioritarios.
- Identificación, evaluación y selección de estrategias y medidas, incluidos enfoques de manejo.
- Adopción de criterios para evaluar la eficacia de estrategias y programas.

- Elementos de apoyo al programa, tales como la integración con objetivos y programas de desarrollo sustentable existentes, mecanismos financieros y de aplicación de la legislación ambiental, proyectos de educación y capacitación, planeación de contingencias y participación ciudadana.

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, Estados Unidos y México. Creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), la CCA tiene el mandato de atender las preocupaciones ambientales de la región, abordar asuntos de comercio y medio ambiente y fomentar la aplicación efectiva de la legislación ambiental. A través de la cooperación y la participación ciudadana, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte y, en el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, Estados Unidos y México, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.



Canadá, Estados Unidos y México se encuentran entre las 109 naciones que suscribieron el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM). La aplicación del PAM en estos países se está realizando mediante diversas iniciativas, dos de ellas auspiciadas por la CCA.

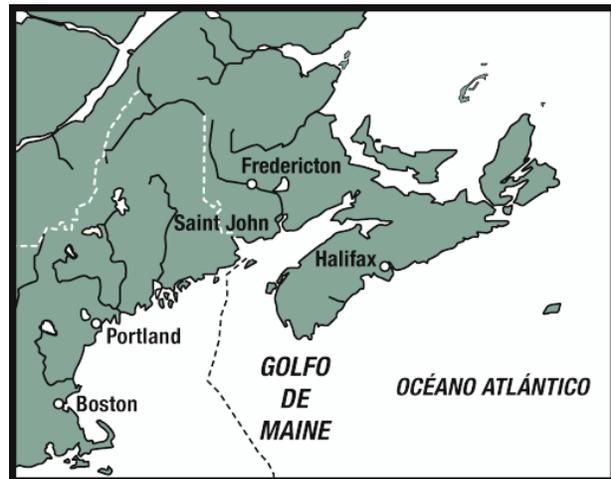
En 1996, la CCA puso en marcha dos iniciativas para la aplicación del PAM en un contexto transfronterizo: una en el golfo de Maine, que comparten Canadá y Estados Unidos, y la otra en la cuenca marina de las Californias, región costera compartida por Estados Unidos y México. Se trataba de dos proyectos piloto cuyo propósito era demostrar la viabilidad de la aplicación del PAM en América del Norte. El interés de la CCA en colaborar con dependencias gubernamentales y comunidades locales para probar que el PAM puede aplicarse en un contexto real forma parte de un más amplio interés de la Comisión por conservar los ecosistemas marinos y costeros.

Proyecto piloto del golfo de Maine



En las regiones costeras del golfo de Maine habitan alrededor de 3.6 millones de personas que se benefician de su proximidad a este ambiente marino relativamente saludable y productivo. En un principio el sustento tradicional en la región solía depender del cultivo y la recolección de sus abundantes recursos naturales, tanto terrestres como marinos. Con el tiempo, los medios costeros y marinos han padecido los efectos de iniciativas de transporte, comercio y envío de mercancías, además de la eliminación de desechos. Hoy día, la belleza y la diversidad de los paisajes costeros del golfo atraen miles de turistas cada estación, lo que a su vez se traduce en importantes beneficios económicos para las comunidades locales.

Aun cuando en apariencia la región se ha conservado sin mayores daños ambientales, hay señales innegables de que la salud y la productividad del ecosistema marino del golfo de Maine se encuentran amenazadas por la amplia gama de actividades humanas que se realizan en sus aguas y a lo largo de sus costas. La información cuantitativa de que se dispone sobre las condiciones que prevalecían en el ecosistema antes de la llegada de los primeros europeos a las costas del golfo es escasa; sin embargo, de la lectura de documentos históricos se desprende claramente que las poblaciones de peces y de vida silvestre se han diezmado y que extensiones enormes de hábitats importantes, como las marismas, se han perdido o dañado gravemente. Tampoco se cuenta con información suficiente acerca de los cambios continuos en las fuentes y volúmenes de los contaminantes persistentes y los nutrientes que siguen descargándose en esta cuenca de agua. Si bien gran parte del daño ambiental en la región parece estar confinado a las zonas costeras y a los puertos, la capacidad científica para predecir los efectos de estos cambios en el ecosistema del golfo en su totalidad es limitada.



Es indispensable que cuanto antes se pongan en marcha iniciativas concertadas para frenar el índice de pérdida del hábitat en la región, reducir las descargas de contaminantes orgánicos persistentes y otras sustancias químicas, y apoyar la restauración de importantes ecosistemas dañados. Desde principios de 1996, en Durham, Nueva Hampshire, la CCA apoyó a un grupo de personas de diversos sectores costeros —incluidos grupos de acción comunitarios y de defensa del medio ambiente, organizaciones e instituciones educativas y de investigación, empresas e industrias, los tres niveles de gobierno y comunidades indígenas— en la formación de una alianza intersectorial binacional: la Coalición del Programa de Acción Mundial para el Golfo de Maine (CPAM).

ORGANIZACIÓN DE LA CPAM

El objetivo de la CPAM consiste en establecer una organización de cooperación intersectorial binacional dedicada cien por ciento a la aplicación del PAM en la región del golfo de Maine. De base fundamentalmente voluntaria, la Coalición del PAM para el Golfo de Maine (CPAM) ha trabajado para generar consenso en torno a las principales actividades realizadas en tierra que contribuyen al deterioro de los hábitats marinos en este ecosistema de vital importancia, y para emprender acciones que pongan freno a sus efectos o alentar a otros a que lo hagan.

La CPAM determinó que la aplicación exitosa del PAM sólo podría lograrse mediante la participación de todos los sectores de la comunidad. Resultaba claro que quienes “carecen de tuberías y chimeneas” difícilmente lograrían proscribir prácticas e instrumentar cambios significativos en el desempeño ambiental actual sin la cooperación y participación voluntaria de quienes contaminan a través de sus conductos de descarga de efluentes. En la región del golfo, la gran industria es tan sólo una de las posibles fuentes de contaminación: los daños resultantes de los conductos de descarga y actividades de las pequeñas industrias, los municipios y otros usuarios de recursos son considerables. A fin de garantizar que se toman en consideración todos los aspectos de las actividades realizadas en tierra, la CPAM se ha dirigido a defensores ambientales, administradores



y usuarios de los municipios y otras dependencias gubernamentales, comunidades indígenas, promotores inmobiliarios, industrias que hacen uso de los recursos (agrícolas, silvícolas y pesqueras) y también a los sectores del transporte, las comunicaciones, la recreación y el turismo.

A lo largo de su existencia, la CPAM se ha esforzado por obtener la participación de empresas e industrias, instituciones de investigación,

municipios y comunidades indígenas. De hecho, la CPAM es una de las primeras organizaciones intersectoriales binacionales que ha incluido la representación de comunidades indígenas tanto de Estados Unidos como de Canadá. A través de su breve historia, la CPAM ha ido evolucionando y depurando la conformación de sus miembros, y ha ampliado su base de participación comunitaria.

La CPAM se estableció con aproximadamente 40 miembros, y el tamaño del grupo ha permanecido relativamente estable. Con el propósito de apoyar en asuntos y actividades específicos, se crearon grupos especiales de trabajo presididos por un miembro de la CPAM, pero abiertos a la participación de personas ajenas a la Coalición. Se han celebrado talleres de trabajo binacionales para obtener los recursos de grupos mayores, más diversos. A la fecha, más de 350 personas han participado directamente en algún aspecto de las actividades de la CPAM.

PRINCIPIOS RECTORES

El desarrollo y la instrumentación de la CPAM y sus actividades se basaron en los siguientes principios estratégicos:

- El consenso intersectorial, multidisciplinario y binacional es necesario para identificar y jerarquizar los principales problemas en materia de hábitats y contaminantes tóxicos en la región.
- La identificación estratégica, síntesis e integración de las labores en curso en el golfo de Maine deberán reducir el traslape y la repetición innecesaria de esfuerzos.
- La integración de las iniciativas puede lograrse mediante el establecimiento de alianzas de cooperación entre instituciones, organizaciones, comunidades y grupos del sector privado que ya trabajan en la gestión ambiental de la región, o a quienes se puede alentar a participar.

AVANCES A LA FECHA

Desde la creación de la CPAM, en el verano de 1997, se ha cumplido un importante programa de generación de consensos, planeación estratégica e instrumentación de proyectos, fundamentalmente a través de los esfuerzos voluntarios de todos los miembros y con un presupuesto financiero total de menos de 500,000 dólares canadienses. La CPAM se ha convertido en una gran fuerza impulsora en la región, que inspira, apoya y motiva las actividades de sus miembros y de quienes entran en contacto con su esfera de influencia.

En poco más de tres años, la CPAM ha obtenido los siguientes logros mensurables:

- Seis reuniones intersectoriales binacionales de la Coalición.
- Dos talleres multisectoriales binacionales.
- Siete estudios de alcance amplio, sobre las condiciones que prevalecen en la región en materia de contaminación y alteración del hábitat.
- Consenso en torno a quince asuntos ambientales prioritarios, comunes a toda la región del golfo de Maine.
- Formulación de estrategias dirigidas para abordar estos asuntos.
- Instrumentación de cinco proyectos piloto en respuesta a estas estrategias.
- Evaluación estratégica de los objetivos del PAM en el golfo de Maine.
- Interacción e intercambio de información permanentes con el proyecto hermano de la cuenca marina de las Californias.

Como resultado del trabajo interactivo de este grupo de personas altamente comprometidas, se ha registrado un considerable avance en el desarrollo de cuatro elementos fundamentales para la aplicación del PAM:

- una base de información científica crucial sobre los sistemas naturales y los entornos construidos de la región;
- relaciones sólidas de colaboración entre los principales científicos, responsables de la toma de decisiones y defensores ambientales, tanto de la región como foráneos;
- consenso en torno al alcance del PAM en la región y los asuntos prioritarios para la acción; y
- una base de más de 350 personas de todos los sectores de la comunidad que han participado de manera voluntaria en algún aspecto de las actividades del PAM en la región, lo que representa un importante recurso para la aplicación futura del Programa.



Copyright John D. Clarke

Si bien en su breve historia la CPAM ha registrado avances considerables en la aplicación de los primeros pasos de la metodología del PAM en la región, aún es mucho lo que necesita hacerse para establecer metas y objetivos de manejo regional; instrumentar programas de acción dirigidos, e identificar criterios realistas, medibles, para la evaluación de avances y eficacia.

LECCIONES APRENDIDAS

En el corto plazo transcurrido desde que se formó, la CPAM se ha consolidado como un grupo de gran cohesión, centrado en el logro de objetivos y metas comunes. La creación de relaciones intersectoriales fructíferas ha constituido todo un reto, a lo que debe aunarse la complejidad adicional de los asuntos binacionales. Muchos de los pasos formativos que la CPAM ha enfrentado son comunes a la creación de cualquier organización nueva, y simplemente exigen tiempo y atención. Otros aspectos que han surgido durante los últimos tres años al parecer corresponden más específicamente al Programa de Acción Mundial en sí, o a su aplicación en un contexto de mares regionales.

A continuación se describen brevemente varias de las lecciones aprendidas por la CPAM que pueden ser comunes a la aplicación del Programa en otras regiones.

EFICACIA DE LA METODOLOGÍA DEL PAM

El Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas es, sin duda, un instrumento de gobierno diseñado fundamentalmente para auxiliar el papel y la función de las dependencias gubernamentales en el logro de cambios en la práctica social. Como tal, se esperaría en términos generales que la aplicación de la metodología del PAM fuera responsabilidad de los gobiernos y, por consiguiente, estuviera financiada con recursos fiscales y humanos. Sin embargo, funcionando como una alianza intersectorial, la CPAM ha dependido exclusivamente del financiamiento de su patrocinador, la Comisión para la Cooperación Ambiental, y de la participación voluntaria de sus miembros. Con tal enfoque no gubernamental y en este contexto particular, la CPAM se ha centrado en el fomento de relaciones personales y alianzas productivas como la principal herramienta de cambio. El consenso al interior de la CPAM señala que **la metodología para la aplicación del PAM, como lo establece el documento del PNUMA, brinda una directriz efectiva para la realización de iniciativas multisectoriales para el cambio en las actividades realizadas en tierra que afectan los medios marinos y costeros.**

ESTABLECIMIENTO DE ALIANZAS

Por lo general se acepta que el potencial para el cambio social es mayor cuanto más vastos sean los segmentos de una comunidad que participan. Las alianzas multisectoriales pueden requerir de mucho tiempo antes de que en ellas se consoliden la confianza, el respeto por los puntos de vista alternativos y la participación en actividades compartidas. El número y la diversidad de antecedentes de los participantes en el proceso de la CPAM han permitido una amplia perspectiva sobre la problemática, y también han dado luz a otras iniciativas y proyectos regionales. Con éxito envidiable, la CPAM ha logrado la participación de un dilatado espectro de la comunidad, pero los miembros de la Coalición reconocen la necesidad de mejorar la participación de municipios, industrias y comunidades indígenas.

Es obvio que las similitudes entre las comunidades estadounidenses y las canadienses de la región del golfo de Maine son abundantes: un idioma común, paralelismos culturales y estructuras de gobierno similares. Sin embargo, también existen muchas diferencias culturales y operativas imprevistas en la formulación y la aplicación de las políticas y legislación ambientales; en la elaboración de informes y el registro de información en materia de protección ambiental; en los papeles cada vez más importantes de las comunidades indígenas de ambos países (Primeras Naciones, en Canadá, y Tribus Nativas, en Estados Unidos); y en el foco de atención y las actividades de las organizaciones comunitarias. Asimismo, de las relaciones, políticas y programas de las organizaciones regionales de investigación y manejo ambiental existentes al inicio de la aplicación del PAM, se derivaron tanto beneficios como limitaciones. **El compartir perspectivas y métodos divergentes resultó muy importante en la CPAM para el logro de puntos de vista cooperativos y actividades de participación conjunta.** Las alianzas sectoriales exitosas son producto en buena medida de relaciones de colaboración y compañerismo entre individuos: una experiencia en permanente construcción, pero sumamente gratificante.

RETOS DE LAS RELACIONES JURÍDICAS ESTABLECIDAS

La aplicación de la metodología del PAM en la región del golfo de Maine debe contemplarse como un complemento a las organizaciones, mecanismos y protocolos gubernamentales y sociales establecidos. En estas dos naciones industrializadas, son muchas las instancias de gobierno responsables del manejo y la aplicación de las actividades que normalmente caerían en el ámbito del PAM. Por lo tanto, el reto para cualquier organización nueva que decida centrarse en asuntos relativos al PAM es demostrar el valor agregado que sus acciones aportarían. El valor agregado de la CPAM ha sido cuestionado una y otra vez, pues algunos representantes gubernamentales argumentan convincentemente que la región cuenta ya con personal, recursos y programas dedicados a asuntos relacionados con el PAM y que, por ende, existen ya mecanismos eficaces para la aplicación del PAM. **A pesar de que los gobiernos se ocupan de la protección ambiental y han puesto en marcha iniciativas de conservación en la región, las evidencias señalan con toda claridad que el cambio en la manera en que se llevan a cabo las actividades realizadas en tierra no ha sido suficiente ni significativo.** La CPAM está convencida de que se precisan con urgencia mayores educación, compromiso y acción para fomentar los principios del PAM a lo largo del golfo de Maine.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS PARA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

El tiempo asignado a planeación estratégica es crucial para el logro de consensos, lo mismo que para que el grupo sea dueño tanto del proceso como de sus resultados. Asimismo, el apoyo administrativo y de coordinación para la planeación estratégica, los servicios básicos y el financiamiento catalítico de los proyectos son esenciales para cumplir los objetivos, tanto inmediatos como de largo plazo. El área geográfica que el golfo de Maine abarca es tan extensa que el costo de las reuniones de la CPAM resulta sumamente alto en términos financieros y humanos. Las dependencias gubernamentales no siempre cubren los viáticos para que sus funcionarios se desplacen fuera de sus jurisdicciones y tampoco pueden las ONG, pequeñas empresas e instituciones de investigación absorber costos adicionales de viaje con sus presupuestos de por sí limitados. Además del tiempo y de los recursos aportados de manera voluntaria por los miembros de la CPAM, o aportados por programas gubernamentales asociados, la CPAM ha tenido la fortuna de contar con el apoyo financiero de corto plazo de la Comisión para la Cooperación Ambiental. **El apoyo financiero para actividades administrativas y de coordinación básicas resulta indispensable para el funcionamiento eficaz y la sustentabilidad de la CPAM y de otras organizaciones multisectoriales.**

El financiamiento de la CCA se basó en el plazo estándar de los programas gubernamentales: tres años, al cabo de los cuales se esperaba que la CPAM fuera ya autosuficiente o se hubiera incorporado a otras organizaciones e iniciativas gubernamentales o comunitarias. **Esta oportunidad de tres años ha servido de apoyo al establecimiento de una organización de participación conjunta única en su género, sin duda eficiente en la definición y ratificación de objetivos estratégicos, pero limitada en su capacidad de garantizar mayores avances en la consecución de tales objetivos dada la falta de recursos financieros en el largo plazo.** Sin el acceso a cierto grado de apoyo financiero básico, el futuro de la CPAM luce sombrío en el mejor de los casos.

COMUNICACIÓN

La dimensión del área geográfica que cubre es tal que, desde un principio, la CPAM recurrió a herramientas de comunicación electrónica. Se creó una página en Internet y se integró una lista electrónica para facilitar la comunicación con alrededor de cuarenta personas y garantizar que su acceso a la documentación importante para la Coalición fuera eficiente y costeable. Además, con ello se aseguraba que no sólo los miembros de la CPAM en la región sino también personas que radican allende sus fronteras (Washington, DC, Ottawa y México) podrían incorporarse al círculo de comunicación. **Aun cuando pueden entrañar algunas dificultades, la tecnología y los medios de comunicación electrónica siguen desempeñando un papel fundamental en la instrumentación exitosa de las iniciativas de la CPAM.**

PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA

Desde los primeros momentos del establecimiento de la CPAM quedó claro que, hasta cierto grado, la participación de todos sus miembros debía revestir un carácter voluntario. Salvo algunas excepciones, la CPAM no disponía de los recursos para remunerar a sus miembros por el tiempo invertido en actividades de organización o instrumentación. Algunas personas participaron como voluntarios de la comunidad. La mayoría de los miembros de la CPAM desempeñaban carreras de tiempo completo como colaboradores en materia ambiental de instituciones gubernamentales y del sector privado, así como en organizaciones comunitarias y de defensa del medio ambiente. Si bien la participación en la CPAM caía dentro del ámbito de sus intereses profesionales, de ninguna manera se trataba de un requisito de los puestos que ocupaban; por el contrario, una parte importante de los miembros incorporó las responsabilidades de su participación en la CPAM a una carga de trabajo ya de suyo abrumadora. En términos generales, este compromiso personal se tradujo en tiempo extra no remunerado y en un sacrificio de espacios y tiempos otrora dedicados a la familia o a intereses personales, situación que ubica la participación en la CPAM en el contexto de las actividades voluntarias. A pesar de la exigencia que ha implicado a sus miembros, la CPAM ha registrado un desempeño que bien sería la envidia de numerosas dependencias y agencias con recursos para sufragar los costes de personal de tiempo completo.

Mención especial merece la labor del Comité Ejecutivo de la CPAM (integrado por los copresidentes de la Coalición, el jefe de programa de la CCA y el coordinador de la CPAM) y de los presidentes de los grupos especiales de trabajo de la CPAM. Todas estas personas, sin excepción, asumieron responsabilidades y cargas de trabajo que con mucho rebasaron lo que sus contratos y salarios cubren. Su compromiso sirvió de fuente de inspiración a sus colegas y garantizó la realización oportuna y eficiente de las principales iniciativas y actividades cotidianas de la Coalición.

LA IMPORTANCIA DE LOGRAR CONSENSOS EN TORNO A LOS ASUNTOS REGIONALES

Uno de los desafíos a la aplicación del PAM en un mar compartido puede ser la falta de acuerdo a escala regional en torno a los asuntos importantes. **Sin prioridades para la acción comunes, firmes, de peso, internacionales, resultará sumamente difícil dar impulso a la atención, el compromiso y los recursos locales.** En una área geográfica tan diversa como el golfo de Maine, con niveles de urbanización y de uso de los recursos divergentes, los asuntos de preocupación en

relación con los efectos de las actividades realizadas en tierra pueden variar —y de hecho así ha ocurrido— entre sectores, estados y provincias e, incluso, localidades.

En los primeros días del proceso de la CPAM, algunos miembros afirmaron a título personal que los asuntos prioritarios para la acción en la región del golfo de Maine habían sido ya identificados. Tras realizar un análisis preliminar, la CPAM encontró difícil confirmar la existencia ya fuera de una lista de asuntos prioritarios regionalmente válidos y ratificados, o bien de un proceso regional en curso que pudiera conducir a su identificación y ratificación. Era obvio que algunos asuntos, relevantes para ciertos sectores o áreas locales, habían sido ya definidos, pero se carecía de instancias en las que tales prioridades se hubieran difundido ampliamente o ratificado a lo largo de la región. Se determinó entonces que la tarea de identificar los asuntos compartidos, de importancia regional constituía una primera prioridad para la acción de la CPAM.

En su proceso de identificación de las prioridades regionales, la CPAM cuidó que no se perdieran, pasaran por alto o sobregeneralizaran los asuntos de importancia para las áreas locales mas no relevantes para toda la región. El análisis de los quince asuntos prioritarios que la Coalición identificó revela que tales asuntos, aunque comunes a lo largo de toda la región, pueden revestir menor o mayor importancia en distintas zonas del golfo. Si la CPAM se hubiera concentrado solamente en los asuntos considerados de primera prioridad en toda la región, ciertas cuestiones locales críticas podrían haberse omitido, y la motivación, la convicción y la capacidad para emprender cambios benéficos de las organizaciones comunitarias menores se habrían visto mermadas.

HORIZONTES DE LA PLANEACIÓN Y LA EVALUACIÓN EN EL CORTO PLAZO

La CPAM ha concluido que la aplicación de los principios del PAM en el golfo de Maine requerirá de un compromiso sostenido, de largo plazo, por parte de todos los participantes. Sólo se logrará un cambio exitoso en las actividades realizadas en tierra si se modifican valores y prácticas sociales, lo que difícilmente ocurrirá en el corto plazo. Lo irónico es que las expectativas en cuanto a los logros del PAM pueden estarse basando en calendarios poco realistas, que respondan más a las exigencias de los tiempos políticos que a los requisitos del cambio social sustancial. Puede ocurrir que al enfrentarse a restricciones de tiempo y recursos limitados, los participantes de un proceso de construcción de alianzas como la CPAM distraigan su atención ante la necesidad de demostrar los logros registrados en el corto plazo, en lugar de mantenerse concentrados en los indicadores de éxito perdurables, de largo plazo. **Las alianzas sectoriales —definidas por el éxito de las relaciones establecidas entre los individuos que las integran— requieren de tiempo para consolidarse, antes de que puedan obtenerse indicadores de su éxito.** Es importante que todos los individuos que colaboran en la aplicación del PAM eviten juzgar con demasiada severidad los avances logrados en el corto plazo. Los horizontes de la planeación deberán establecer plazos mayores (20 años) con pautas concretas viables en el corto plazo.

de la cuenca marina de las Californias

La cuenca marina de las Californias se extiende desde Point Conception, al oeste de Santa Bárbara, en el sur de California, Estados Unidos, hasta Cabo Colonett y Bahía de San Quintín, en Baja California, México. Esta región costera sirve de hogar a una población de aproximadamente 15.5 millones de personas, en constante crecimiento en virtud de que la economía de la zona, su benigno clima y la belleza natural de su costa siguen atrayendo a más habitantes. El crecimiento demográfico continuo está teniendo repercusiones negativas en las mismas características que hacen de la cuenca un lugar tan atractivo. Las descargas de aguas residuales, la erosión de las playas y la pérdida del hábitat destacan entre las consecuencias típicas de la urbanización acelerada, y afectan directamente los medios marinos y costeros, la calidad de vida y las economías costeras.

La zona del proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias (la Cuenca) comprende la región costera binacional que se extiende desde Encinitas, al norte del condado de San Diego, hasta la Bahía de Todos los Santos, en Baja California. Esta subregión fue elegida dado que en ella se localizan las principales zonas urbanas, con una población de más de 4 millones de habitantes, y en virtud de las características particulares de sus ecosistemas costeros. Los pronósticos de crecimiento demográfico para la zona del proyecto piloto predicen un incremento adicional de dos millones de residentes nuevos en los próximos 15 años. Este nivel de crecimiento sostenido sin duda ejercerá una presión excesiva sobre los recursos naturales y los paisajes del medio marino. Como consecuencia, el número de organizaciones y dependencias que concentran su atención en la problemática de la degradación marina ha aumentado considerablemente en años recientes, al igual que ha ocurrido con los niveles de la comunicación transfronteriza y la colaboración entre los diversos sectores de las sociedades mexicana y estadounidense.



Tanto en Estados Unidos como en México se han puesto ya en marcha numerosas iniciativas definidas para hacer frente a los efectos adversos que el creciente uso de las tierras costeras tiene en los medios marinos. Sin embargo, en términos generales se carece de una coordinación intersectorial, interdisciplinaria y transfronteriza. Además, en tanto que en Estados Unidos se dispone de una gran cantidad de información obtenida de las actividades de monitoreo marino, en México ha hecho falta una recopilación de datos coordinada. La dificultad para disponer de información confiable sobre las fuentes terrestres de la contaminación que se descarga en las cuencas de agua locales sigue siendo un problema generalizado en toda la zona de la Cuenca.

El Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino de las Actividades Realizadas en Tierra (PAM) brinda un foro para que los grupos de interés locales de México y de Estados Unidos aborden estos asuntos regionales con un enfoque que mejora la coordinación, la sinergia y la transferencia de tecnología entre las dos naciones. La zona binacional de la Cuenca goza de una posición estratégica para sacar ventaja de las oportunidades que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ofrece, y cada vez más funciona como una sola “superregión” económica; sin embargo, se requiere de atención continua para garantizar que esta oportunidad de prosperidad económica no se dé a costa de la riqueza y diversidad de los recursos naturales de la zona. En ese sentido, la labor del proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias se ha convertido en un ingrediente relevante para asegurar la integridad ambiental de los recursos marinos y la prosperidad económica de la zona.

El proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias se propone identificar, coordinar y facilitar el intercambio de información entre los participantes y las actividades actualmente en curso en la región, con el objetivo final de crear entre los interesados locales mecanismos de apoyo a la aplicación regional del PAM. El proyecto piloto está diseñado para generar apoyos gubernamentales, empresariales y ciudadanos para la protección de los valores ambientales y económicos de la Cuenca, y su enfoque reconoce la necesidad de emprender acciones dirigidas para detener los efectos en las cuencas de agua regionales de la contaminación por actividades realizadas en tierra.

ORGANIZACIÓN DEL COMITÉ DE LA CMC

En 1997, la Comisión para la Cooperación Ambiental ayudó a organizar un comité binacional (Comité Coordinador) de apoyo a la puesta en marcha de un proyecto piloto para la aplicación del PAM en la cuenca marina de las Californias (CMC). El Comité Coordinador está integrado por aproximadamente 100 representantes de los gobiernos federales, estatales, regionales y locales, de comunidades indígenas, del sector privado, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto de México como de Estados Unidos. Dado que las actividades de todos los sectores de la sociedad tienen efectos en las cuencas de agua, se invitó a una amplia gama de interesados a participar en el proyecto piloto, a efecto de asegurar un apoyo intersectorial a los objetivos del PAM.



El Comité Coordinador, que inicialmente sesionó dos veces por año, se reúne ahora anualmente. Aun cuando un grupo medular de miembros del Comité Coordinador ha mantenido su compromiso con el proyecto, asegurar la participación de los sectores empresarial e industrial y de los gobiernos locales ha resultado difícil. Por ello, a lo largo de la existencia del proyecto, el Comité Coordinador ha evolucionado y se ha ido modificando, y hoy día continúa buscando la participación adicional de una muestra representativa de los interesados locales.

A efecto de dirigir, conjuntamente con la CCA, las actividades en curso relacionadas con el proyecto piloto, se creó un Comité Ejecutivo y se contrataron los servicios de un Secretario del Proyecto. La participación en los comités Coordinador y Ejecutivo es voluntaria. El Comité Ejecutivo está dirigido por copresidentes de cada país. Durante la primera fase del proyecto piloto (1997-1999), ambos copresidentes pertenecían al sector académico; más adelante, en un intento por lograr que el proyecto pasara del marco teórico creado en la fase primera a un nivel de políticas más prácticas, se designó a funcionarios gubernamentales como copresidentes para la segunda fase (1999-a la fecha).

Desde el inicio del proyecto piloto se crearon cinco grupos especiales de trabajo para atender los siguientes temas:

- sustentabilidad financiera y de recursos;
- conducta, educación y comunicación;
- intercambio de información;
- contaminación y monitoreo; y
- hábitats.

Dichos grupos de trabajo se reconfiguraron durante la segunda fase para corresponder mejor al plan de acción del proyecto piloto y a la estrategia de transición del Comité Coordinador, de manera que ahora incluyen:

- un Comité Técnico sobre SIG;
- un Grupo Especial de Trabajo para el Monitoreo ;
- un Grupo Especial de Trabajo para el Financiamiento; y
- un Grupo Especial de Trabajo para la Difusión y la Educación.

La nueva estructura refleja la naturaleza dinámica del proyecto piloto y facilitará la instrumentación de las actividades de proyecto existentes, así como la transición de estas actividades hacia iniciativas regionales de largo plazo autosuficientes.

PRINCIPIOS RECTORES

Los siguientes principios rigen la instrumentación del proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias:

- Reconocer y aprovechar lo que ya se está haciendo en la región en relación con la contaminación costera; integrar las iniciativas existentes y alentar la sinergia en la planeación.
- Procurar un equilibrio binacional y sectorial en la estructura organizativa creada para el proyecto.
- Respetar las diferencias nacionales al tiempo que se formulan objetivos conjuntos.
- Lograr que todas las actividades sean accesibles y transparentes.
- Obtener apoyo institucional de largo plazo para las actividades relacionadas con el PAM que se extienden más allá del proyecto piloto.

AVANCES A LA FECHA

Durante los primeros cuatro años de vida del proyecto piloto, el Comité Coordinador ha registrado logros considerables y cubierto muchos objetivos de corto plazo. Uno de los logros más significativos a la fecha es la construcción de relaciones intersectoriales, interdisciplinarias y transfronterizas: se han nutrido vínculos de amistad y confianza, que a su vez han fomentado el diálogo, la colaboración y el entendimiento mutuo.

Una de las áreas en las que ello se refleja mejor es el monitoreo a todo lo ancho de la Cuenca, primera iniciativa de su tipo en la región. En otro frente, se ha logrado un sólido compromiso en la región a través de un elevado nivel de apoyos —directos y en especie— de diversas dependencias y organizaciones, lo que ha complementado el financiamiento otorgado por la CCA. Además, se ha establecido una base institucional regional firme, a partir de la cual la aplicación de los principios del PAM podrá promoverse en el futuro. A continuación se describen otros avances notables:

- Se integraron inventarios de las actividades regionales compatibles con el PAM, mismos que pueden consultarse en la página en Internet de la cuenca de las Californias (actualmente la información está siendo actualizada y el inventario rediseñado).
- Se iniciaron actividades de monitoreo de la calidad del agua en toda la Cuenca. Ésta es la primera iniciativa binacional en la región y requirió de la transferencia de tecnología, la intercalibración de instrumentos y la integración de datos comparables para ambos lados de la frontera. La alianza para el monitoreo sigue en curso.
- Se dio inicio a la integración de un inventario de fuentes fijas y móviles de contaminación costera basado en un sistema de información geográfica (SIG). Se formaron dos grupos de trabajo técnicos a cada lado de la frontera, los cuales mantienen una comunicación y una coordinación constantes. Se ha obtenido financiamiento externo para instrumentar el proyecto a ambos lados de la frontera. Entre los resultados previstos destaca una serie de mapas binacionales en los que se reflejarán diversas características relacionadas con las fuentes terrestres de la contaminación marina.
- Se produjo un folleto informativo bilingüe dirigido a los responsables de la toma de decisiones, a miembros de los sectores académico y empresarial, y a la ciudadanía en general. En él se describen, en términos generales, el PAM y el proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias, su propósito, objetivos, logros a la fecha y actividades propuestas, además de que se alude a la CCA y a las dependencias participantes. El folleto está siendo distribuido para informar a los interesados locales y despertar interés en el proyecto.
- Se celebraron seis reuniones del Comité Coordinador, alternando la sede entre México y Estados Unidos, y se creó un Comité Ejecutivo Binacional que sesiona cada seis semanas aproximadamente.
- Se realizaron estudios sobre las prioridades en materia de hábitats y fuentes de contaminación.



- Se redactó un plan de acción regional, mismo que está siendo aplicado.
- La página en Internet del proyecto, originalmente localizada en la sede de la CCA en Montreal, se reubicó en la propia región (<http://www.sandag.cog.ca.us/bight/>), donde se rediseñará, actualizará y mantendrá.
- Se integró una lista electrónica (*Pacífico*), creada específicamente para este proyecto piloto y que permite establecer y mantener comunicación con el Comité Coordinador.
- Desde que se puso en marcha el proyecto se han mantenido el intercambio y la interacción con el proyecto piloto hermano del golfo de Maine.

LECCIONES APRENDIDAS

El proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias ha registrado durante los últimos cuatro años notables avances en lo que respecta al establecimiento de relaciones, la identificación de problemas, metas y objetivos comunes, y el reconocimiento de las diferencias significativas que existen en la región. Si bien el Comité Coordinador está todavía en una etapa de formación, ya se ha demostrado un gran compromiso local hacia el proyecto piloto y hoy día se cuenta con una base organizativa sólida. Buena parte de los retos iniciales que el proyecto enfrentó son comunes a cualquier organización en formación. La perseverancia y la dedicación de muchos de los interesados para el logro de las metas y objetivos planteados ha demostrado ser la fuerza medular del proyecto piloto de la cuenca de las Californias. Otros asuntos se relacionan con aspectos culturales básicos, con los diferentes niveles de apoyo económico, social y político, y con cuestiones simples de estructura organizativa, liderazgo y legitimidad.

APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DEL PAM

Desde que se puso en marcha el proyecto, se reconoció que el PAM constituía una herramienta esencial para formular un programa regional de atención a la degradación marina. Sin embargo, si bien hay quienes interpretan la metodología como una estructura lineal, otros la consideran un proceso más orgánico, en el que los pasos nunca acaban de completarse, sino que más bien se van construyendo y reexaminando continuamente, a la par que se va adquiriendo nueva información. Algunos miembros del Comité Coordinador se inclinaron por seguir el PAM al pie de la letra, en tanto que otros plantearon la necesidad de una mayor flexibilidad, en función de las realidades y circunstancias locales y regionales; ello implicó un retraso en el avance del proyecto y que disminuyera el impulso inicial. **Finalmente, resultó claro que lo más conveniente es considerar al PAM como una guía, más que como una directiva.** En otras palabras, se trata de una herramienta para apoyar las actividades regionales, y no un conjunto de requisitos impuestos desde fuera. Se sugirió un arreglo que consistía en seleccionar unos cuantos proyectos a corto plazo acordes con los objetivos del PAM, a efecto de registrar resultados tempranos, en tanto se incorporaban los pasos del PAM en un plazo mayor.

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN INTERSECTORIAL

Si bien el proyecto piloto ha procurado incluir a todos los grupos de interesados y sectores relevantes de la Cuenca, durante los primeros años la participación académica predominó en la integración del Comité Coordinador. **En la medida en que se fue desarrollando el proyecto piloto resultó claro que, para lograr cambios en la región, era necesaria una participación de los sectores industrial, privado y gubernamental mayor y más orientada a la definición y aplicación de políticas.** Una de las dificultades que obstaculizaron los intentos por obtener apoyo entre gobiernos, empresas e industrias locales fue la falta de conocimiento y compromiso de estos sectores con los objetivos y metas del PAM. De ahí la noción de que debía emprenderse un importante esfuerzo educativo dirigido hacia ciertos funcionarios y al sector privado, y también la necesidad de continuar con el proyecto piloto como una guía para los responsables de la toma de decisiones en materia de degradación de hábitats y conservación del medio costero y marino.

ESTABLECIMIENTO DE ALIANZAS Y ATENCIÓN A ASPECTOS CULTURALES

Factores históricos y económicos complican las relaciones entre México y Estados Unidos. La integración de grupos y personas de ambos lados de la frontera que comparten preocupaciones e intereses similares, y a menudo también experiencias y pericia semejantes, ha comenzado a desdibujar la desconfianza tradicional. Sin embargo, aunque el principal objetivo del proyecto piloto es la coordinación de iniciativas binacionales para la aplicación del PAM, no en todos los casos se tiene un concepto positivo de la coordinación. Hay quienes la consideran una amenaza que puede comprometer roles o “territorios” muy reñidos. Además, aún existen diferencias considerables en las necesidades y prioridades, recursos, cultura, sistemas político y económico y prácticas entre las dos fronteras. Así, se determinó que **para poder limar mejor estas diferencias no es preciso que las actividades del proyecto piloto sean idénticas —ni en su formulación ni en su ejecución— a ambos lados de la frontera;** por el contrario, se puede proceder de manera paralela, en tanto sea razonable, con una orientación gradual hacia la integración siempre que ello sea posible. La integración jamás deberá ser forzada.

IMPULSO DEL PROYECTO: OBJETIVOS DE CORTO Y DE LARGO PLAZO

El PAM consiste en una metodología muy ambiciosa, diseñada para abordar una problemática extremadamente compleja. En dicha metodología los planes han de realizarse con una perspectiva que se extienda mucho más allá del típico ciclo de financiamiento de tres años. En vista de la vulnerabilidad del financiamiento del proyecto piloto más allá del corto plazo, desde un principio deberán emprenderse esfuerzos para identificar nuevas fuentes de financiamiento que complementen el apoyo de la CCA y aseguren la duración del proyecto allende la participación de la CCA. **Es muy importante enfocarse en objetivos y metas de largo plazo, pero debe tenerse sumo cuidado al momento de estimar los tiempos necesarios para cumplir las tareas, especialmente cuando se trata de un contexto binacional.**

Aun cuando el proyecto piloto no ha cubierto todavía todos los pasos de la metodología del PAM, se han emprendido los primeros pasos para consolidar una estructura regional en la que los objetivos y metas del PAM puedan disponer del sostén de un marco de relaciones transfronterizas y del apoyo institucional local. **Nunca deberá subestimarse la importancia de registrar logros tangibles en**

el corto plazo (monitoreo de los mares, creación de directorios, elaboración de informes, etc.) que permitan mantener el impulso y establecer relaciones de participación conjunta. De manera semejante, deberán identificarse las necesidades e intereses personales y grupales, de manera que se les pueda atender y, de esa manera, se conserve el compromiso de los participantes.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y COMUNICACIÓN

Si bien el papel de la CCA en la puesta en marcha y apoyo del proyecto piloto de la cuenca marina de las Californias ha sido esencial, el Comité Coordinador llegó a la conclusión de que la centralización y el hecho de que toda la documentación tuviera que elaborarse tanto en inglés como en español desde Montreal dificultaban el avance del proyecto y consumían demasiado tiempo. **El traslado de la coordinación del proyecto—incluido el control de la página en Internet y la lista electrónica— a la propia región mejoró considerablemente esta situación, en la medida en que permitió al Comité Ejecutivo y al Secretario del Proyecto disponer de mayores flexibilidad y control en su responsabilidad de mantener comunicación con el Comité Coordinador.** Reubicar las responsabilidades significó un importante paso en términos de la independencia del proyecto y su autogestión.

Dada la integración relativamente numerosa del Comité Coordinador, la comunicación permanente resultó ser un elemento absolutamente esencial para conservar el impulso del proyecto. Por ejemplo, aun cuando los miembros de un grupo especial de trabajo puedan estar participando en las actividades en curso, si no se brinda a los miembros del Comité Coordinador informes actualizados de los avances, podría parecer que el proyecto se ha estancado.

ESTRATEGIAS PARA LA TRANSICIÓN

El apoyo de la CCA fue crucial para arrancar el proyecto piloto y para mantener su desarrollo. **En la medida en que el proyecto fue evolucionando, se hizo necesario trasladar el control a la propia región (y ya no en la CCA), y comenzó a formularse una estrategia de fortalecimiento del apoyo regional.** Sin embargo, el respaldo administrativo y la coordinación de la CCA han sido esenciales y deberá considerarse la pertinencia de mantener las alianzas más allá de la fase del proyecto piloto, para ayudar a consolidar la transición. Esta decisión crucial fue adoptada en la más reciente reunión del Comité Coordinador, en la que se aprobó una estrategia de transición.

La fase de transición arroja tres lecciones fundamentales:

- La CCA debe mantener su presencia a lo largo del proceso. Su participación durante la fase de transición resulta tan importante como en la etapa de gestación.
- La estrategia de transición constituye un requisito esencial y ha de formularse en un momento más temprano del proceso.
- Para evitar interpretaciones incorrectas, es preciso que los participantes conozcan sus respectivos papeles y responsabilidades, los cuales deberán estar claramente descritos en la estrategia de transición.