

Planificación e Implementación de un Programa de Acción Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos

Un Documento Guía

marzo de 1997

Original: Inglés

*Programa Piloto UNITAR/IOMC para Asistir a Tres Países en Vías de Desarrollo
en la Implementación de Programas de Acción Nacional para la Gestión Integral de
Productos Químicos*

IOMC

INTER-ORGANIZATION PROGRAMME FOR THE SOUND MANAGEMENT OF CHEMICALS

A cooperative agreement among UNEP, ILO, FAO, WHO, UNIDO, UNITAR and OECD



UNITAR

El *Programa Piloto UNITAR/IOMC para Asistir a Tres Países en Vías de Desarrollo en la Implementación de Programas de Acción Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos* es conducido dentro del contexto de los Programas de Formación y Capacitación para el Manejo de Sustancias Químicas de UNITAR.

Para más información:

Coordinador
Programas de Formación para el Manejo de Sustancias Químicas y Desechos
UNITAR
Palais des Nations
CH-1211 GINEBRA 10
SUIZA
FAX +41 22 917 8047
EMAIL: cwm@unitar.org
WEBSITE: www.unitar.org/cwm

El financiamiento de este Programa se debe a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

Índice

Introducción al Documento Guía	1
PARTE A: Antecedentes y Sumario	5
1. Objetivo del Programa 21: Capacidad para la Gestión de Productos Químicos para el año 2000	7
2. Gestión Integral de Productos Químicos: Desafíos y Oportunidades.....	7
3. Etapas Sugeridas en la Planificación e Implementación de un Programa de Acción Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos: Visión Nacional	9
PARTE B: Iniciando un Programa de Acción Nacional	13
1. Pasos Iniciales.....	15
2. Organización del Trabajo del Equipo Nacional Coordinador (ENC).....	18
3. Definiendo el Alcance y Contenido del Programa de Acción Nacional.....	26
4. Desarrollando un Plan de Trabajo para Implementar el Programa de Acción Nacional.....	33
PARTE C: Implementando el Programa de Acción Nacional	37
1. Planeando e Implementando las Actividades de los Grupos de Trabajo Técnico	39
1.1 Estableciendo los Grupos de Trabajo Técnico.....	39
1.2 Implementando las Actividades de los Grupos de Trabajo Técnico.....	43
2. Desarrollando un Borrador del Reporte sobre la Gestión Integral de Productos Químicos	45
3. Movilizando el Compromiso de Alto Nivel para la Implementación de la Gestión Integral de Productos Químicos.....	46
4. Evaluación del Programa de Acción Nacional	48
5. Iniciando Actividades	50

ANEXO : UNITAR/IOMC NOMBRES Y DIRECCIONES DE LAS PERSONAS DE CONTACTO

Introducción al Documento Guía

El Programa Piloto UNITAR/IOMC para Asistir a Tres Países en Vías de Desarrollo en la Implementación de Programas de Acción Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos fue iniciado en 1996, con el soporte financiero del Gobierno Suizo, como un seguimiento inclusivo a la preparación de Perfiles Nacionales a nivel de país. A través de este programa, UNITAR, junto con las otras seis organizaciones miembros del Programa Interorganismos para la Gestión Racional de Productos Químicos (IOMC)¹, que comprende al PNUMA, OIT, FAO, OMS, ONUDI y OCDE, asistirá a tres países en vías de desarrollo en la implementación de Programas de Acción Nacionales para la gestión integral de productos químicos.² Cada uno de los tres países piloto ejecutará un Programa de Acción Nacional como un medio hacia el desarrollo de un sistema integral y comprehensivo para la gestión nacional de productos químicos. Sólo pocos países han intentado este esfuerzo, de forma que los esfuerzos pioneros de los países piloto servirán para iluminar los desafíos y oportunidades claves de un enfoque nacional integrado para la gestión de productos químicos, y ayudaran a reforzar los esfuerzos subsecuentes de entrenamiento y formación de capacidades.

Durante un período de aproximadamente 18 meses, cada país piloto planeará e implementará un Programa de Acción Nacional para responder a las áreas prioritarias de la gestión nacional de productos químicos que se hayan identificado en el país a través de consultas entre todas las partes interesadas y con base en la evaluación de la infraestructura existente para la gestión de productos químicos documentada en el Perfil Nacional del país. Un Equipo Nacional Coordinador (ENC) compuesto por las distintas partes guiará y supervisará el Programa de Acción, y varios grupos de trabajo técnico serán establecidos para ejecutar actividades concretas en cada una de las áreas prioritarias a enfocarse.

Este documento guía es parte de una serie de documentos cuyo objetivo es asistir a los países en el fortalecimiento de la gestión nacional de productos químicos, y representa una continuación al documento guía de UNITAR/IOMC titulado *Preparando un Perfil Nacional para Evaluar la Infraestructura Nacional para la Gestión de Productos Químicos: Un Documento Guía*. Un segundo documento, el documento IPCS/UNITAR *Key Elements of a National Programme for Chemicals Management and Safety*³ provee información sustantiva incluyendo mayor explicación de los desarrollos internacionales relacionados con la gestión de productos químicos, discusión de algunos de los elementos claves y funciones de un sistema nacional de gestión de productos químicos, y fuentes de información adicional. Con miras a asistir con actividades específicas que los países vayan a ejecutar en el contexto de sus Programas de Acción Nacionales, ej. organización de un taller nacional, exploración de las actividades relevantes de las organizaciones internacionales y bilaterales, fortalecimiento de los sistemas nacionales de información para la gestión de productos químicos, etc., se hará disponible documentación adicional a los países durante el programa piloto UNITAR/IOMC.

¹ El IOMC es un acuerdo cooperativo entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

² Los tres países piloto, Argentina, Ghana e Indonesia, fueron seleccionados entre los países en vías de desarrollo que tomaron parte en el Programa UNITAR/IOMC de Fortalecimiento de Capacidades a través del Perfil Nacional y que enviaron solicitudes de participación.

³ *Elementos Claves de un Programa Nacional de Gestión y Seguridad de Productos Químicos*. Este documento hasta ahora sólo está disponible en inglés.

La guía y secuencia sugerida de actividades que se presentan en este documento buscan orientar a los países en la planificación e implementación de un Programa de Acción Nacional que responda a las circunstancias y necesidades nacionales. Reconociendo que cada país tiene prioridades diferentes y enfrenta una situación singular, el documento guía busca ser flexible y se anima a los países a adaptarlo a sus necesidades específicas. Mientras esta versión del documento guía ha sido desarrollada para los tres países formalmente participantes en el programa piloto, se espera que también sea de utilidad para otros países que realizan esfuerzos por construir un enfoque integral para la gestión nacional de productos químicos. Al completarse la fase piloto en 1998, el documento guía será revisado para incorporar las lecciones prácticas de los tres países piloto y para reflejar más adecuadamente el rango de experiencias posibles en el desarrollo de un Programa de Acción Nacional como resultado de las diferencias regionales, culturales y económicas entre los países.

La **Parte A** del documento contiene información introductoria sobre los desarrollos internacionales y nacionales en el área de la gestión de productos químicos, y discute algunas de las posibles oportunidades y desafíos para lograr un enfoque nacional para la gestión integral de productos químicos. La **Parte B** provee sugerencias respecto a los asuntos organizacionales, incluyendo el establecimiento del Equipo Nacional Coordinador y los mecanismos posibles para asegurar una amplia participación de las partes interesadas. La **Parte C** del documento discute el rol y las actividades de los grupos de trabajo técnicos a ser establecidos bajo el ENC y sugiere algunos pasos para integrar el trabajo realizado en el contexto del Programa de Acción Nacional, incluyendo la compilación de un borrador del reporte comprehensivo sobre la gestión integral de productos químicos para ser sometido a una revisión y seguimiento nacional. La evaluación del programa también se trata en la Parte C.

PARTE A: Antecedentes y Sumario

1. Objetivo del Programa 21: Capacidad para la Gestión de Productos Químicos para el año 2000

Desde el inicio de la presente década, han tenido lugar un número de desarrollos en materia de política internacional de gran importancia para la gestión de productos químicos a nivel internacional como nacional. En 1992, durante la *Conferencia de Naciones Unidas para El Medio Ambiente y el Desarrollo* ("la Conferencia de Río"), los Jefes de Estado de más de 150 países miembros adoptaron el *Programa 21*, un documento extenso que señala las responsabilidades de los Estados para el logro del desarrollo sostenible. El Capítulo 19 del Programa 21 titulado "La Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos Tóxicos, Incluyendo la Prevención del Tráfico Ilegal de Productos Tóxicos y Peligrosos", incluye recomendaciones para lograr la gestión racional de productos químicos para el año 2000, una meta acordada por todos los países presentes en la Conferencia de Río. En 1994, el *Foro Intergubernamental de Seguridad Química* (FISQ) se formó como resultado de la Conferencia Internacional de Seguridad Química, realizada en Estocolmo, Suecia. A través del FISQ, los países discuten regularmente sus actividades y prioridades para la gestión y manejo racional de productos químicos, incluyendo el progreso realizado en la implementación del Capítulo 19 del Programa 21.

A través de sus seis áreas programáticas, el Capítulo 19 trata la evaluación internacional de los riesgos químicos, la armonización de la clasificación y el etiquetado de los productos químicos, el intercambio de información sobre productos químicos y riesgos químicos, la reducción de riesgos, el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de productos químicos, y la prevención del tráfico internacional ilegal de productos tóxicos y peligrosos. El *Area Programática E sobre Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de Productos Químicos* es de particular importancia para los países que están en proceso de establecer o mejorar sus sistemas nacionales para la gestión de productos químicos. Esta área provee una lista de elementos básicos de la gestión nacional de productos químicos, en particular: (a) legislación adecuada, (b) recolección y diseminación de información, (c) capacidad de evaluación e interpretación de riesgos, (d) establecimiento de una política de gestión de riesgos, (e) capacidad para la implementación y el cumplimiento, (f) capacidad para la rehabilitación de sitios contaminados y personas emponzoñadas, (g) programas de educación efectivos y (h) capacidad de respuesta a emergencias. Sin embargo, existen pocas guías disponibles para los países en cómo integrar estas funciones en un programa nacional, o en cómo asociar las políticas de gestión de productos químicos dentro del contexto de las metas y estrategias más amplias de desarrollo económico y ambiental. Este documento guía ha sido diseñado para asistir a los países en desarrollar un proceso pragmático y por etapas para fortalecer los elementos prioritarios de la gestión nacional de productos químicos, a través de la implementación de un Programa de Acción Nacional, como un medio de lograr avances concretos hacia la meta de un sistema nacional completamente integrado y comprehensivo.

2. Gestión Integral de Productos Químicos: Desafíos y Oportunidades

El desafío de establecer un marco coherente para la gestión nacional de productos químicos que esté vinculado con las políticas más amplias de desarrollo y medio ambiente y responda efectivamente a las necesidades locales es uno que todavía queda por enfrentarse en la mayoría de los países. Aunque algunos países industrializados y en vías de desarrollo han iniciado programas para responder a diversos aspectos de la gestión de productos químicos y

su seguridad, las discusiones en el FISQ han documentado que la gran mayoría de los países en vías de desarrollo no han establecido sistemas nacionales completamente funcionales y comprensivos. Los desafíos **institucionales, técnicos, legales y administrativos** que enfrentan los países en vías de desarrollo comprometidos con el establecimiento de esquemas para la gestión racional de productos químicos son múltiples.

A **nivel institucional**, muchos ministerios pueden ser responsables de varios aspectos de la gestión de productos químicos pero puede no haber suficiente coordinación entre ellos para asegurar un enfoque comprensivo y sin duplicidades. Esta falta de una división clara de responsabilidades puede impedir el proceso de desarrollar e implementar políticas y programas para la gestión racional de productos químicos. En particular, un enfoque fragmentado o sectorial, puede hacer difícil la implementación de un enfoque preventivo hacia la gestión de productos químicos.

A **nivel técnico**, los países se enfrentan con la cuestiones difíciles tal como: ¿Cómo identificar los productos químicos importados y en utilización, tomando en consideración los miles de nombres comerciales diferentes que utiliza la industria? ¿Cómo pueden ser clasificados los productos químicos para poder distinguir entre los distintos riesgos y peligros potenciales? ¿Qué infraestructura técnica mínima debe establecerse para supervisar la importación y el uso de los productos químicos? ¿Qué facilidades de laboratorio están disponibles y cuáles se requerirían para establecer un proceso de control de calidad de los productos químicos vendidos y utilizados en el país? ¿Qué tipo de sistema de información se necesita para asegurar que la información relevante esté disponible para todos aquellos que la necesitan?

En cuanto a los **aspectos legales y administrativos** de la gestión de productos químicos, varios países en vías de desarrollo han adoptado marcos regulatorios sofisticados pero sin contar con la capacidad administrativa para su implementación y cumplimiento eficiente. En otros casos las leyes y regulaciones que aplican a los productos químicos han sido desarrolladas a lo largo del tiempo de una manera fragmentada, resultando en solapamientos y vacíos funcionales. El desafío para los países es desarrollar enfoques innovadores e integrales que puedan hacer uso efectivo de sus recursos limitados.

Adicionalmente a estos desafíos, los países también necesitan considerar cómo la gestión de productos químicos puede elevarse como asunto de prioridad a nivel nacional, dado el rango de problemas y asuntos que enfrentan la mayoría de los países. Es también importante definir cómo las actividades de gestión de productos químicos pueden apoyar efectivamente otros programas y objetivos, reconociendo que la gestión de productos químicos es un componente de los esfuerzos nacionales más amplios para lograr protección ambiental y un desarrollo industrial y agrícola sostenible. Algunas de las cuestiones que pueden surgir con respecto a esto son: ¿Cómo pueden contribuir los programas para la gestión de productos químicos a los esfuerzos nacionales para promover la prevención de la contaminación y una producción más limpia, particularmente entre la pequeña y mediana empresa? ¿Qué impactos potenciales pudieran tener las decisiones en el contexto de la gestión de productos químicos en el comercio regional e internacional? ¿Cómo pudiera una gestión fortalecida de productos químicos afectar positivamente la imagen internacional del país y el mercado de sus productos? ¿Cómo pueden las mejoras en seguridad química impactar positivamente la salud y la calidad de vida de los ciudadanos?

Por su propia naturaleza, un enfoque integrado requiere la participación de todas las partes que tienen algún rol en la gestión de productos químicos. La experiencia acumulada muestra que los esquemas nacionales para la gestión racional de productos químicos en algunos casos, han sido desarrollados sin la coordinación apropiada entre los ministerios involucrados, o sin la participación de contrapartes claves como los son la industria y los grupos de interés público. Esta falta de consulta puede haber contribuido a la baja aceptación de estas políticas, resultando en una implementación y cumplimiento inadecuado. A pesar de que el concepto de consulta multi-sectorial puede ser nuevo para algunos países en vías de desarrollo, el FISQ ha enfatizado su importancia para el establecimiento de políticas de gestión de productos químicos efectivas y exitosas. El FISQ recientemente reforzó este principio a través de una recomendación durante su Segunda Sesión en Ottawa, Canadá del 10 al 14 de Febrero de 1997, que "Alienta a UNITAR/IOMC y los países participantes a involucrar activamente a los grupos no gubernamentales en la planificación e implementación del programa piloto UNITAR/IOMC de fortalecimiento de capacidades para la gestión integral de productos químicos".

A nivel internacional, la experiencia lograda durante programas previos de asistencia técnica sugieren oportunidades para mejorar la coordinación de esfuerzos entre las distintas organizaciones internacionales. Las actividades de fortalecimiento de capacidades orientadas a apoyar a los países en fortalecer diversos aspectos de la gestión de productos químicos frecuentemente no han contribuido a un enfoque integral a nivel de país, ya que la asistencia técnica normalmente se brinda sectorialmente. La coordinación de las actividades de apoyo externo y su integración al marco nacional de gestión de productos químicos es un desafío importante a ser enfrentado a nivel internacional en la promoción de enfoques integrados a nivel de país.

3. Etapas Sugeridas en la Planificación e Implementación de un Programa de Acción Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos: Visión Nacional

Un grupo de expertos de países en vías de desarrollo y países industrializados, y de organizaciones internacionales y no-gubernamentales (ONGs) se reunió para discutir el fortalecimiento de capacidades para la gestión nacional de productos químicos durante la *Reunión de Expertos sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión Racional de Productos Químicos* promovido por UNITAR en Montézillon, Suiza, del 26 al 30 de Agosto de 1996. El grupo de expertos formuló el esquema de un proceso multi-sectorial consistente en una secuencia de pasos para la planificación e implementación de un Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos. El proceso recomendado por el grupo de expertos, y en particular por los participantes de diversos países que han utilizado un modelo similar, ha sentado la base para la estructura organizacional y la secuencia de actividades que se proponen en el resto del presente documento. Esta guía sobre el procedimiento a seguir busca estimular un proceso motorizado nacionalmente que efectivamente catalice acciones en las áreas de atención prioritaria y promueva la participación multi-sectorial. La Figura 1 ilustra las etapas sugeridas de este proceso nacional.

Visión General del Programa de Acción Nacional

Un importante paso preliminar y fundamento substantivo para el Programa de Acción Nacional consiste en completar el Perfil Nacional (ver Cuadro 1). A través del FISQ, a todos los países se ha extendido la recomendación de evaluar su infraestructura existente y capacidades para la gestión de productos químicos a través de la preparación de un perfil nacional, utilizando el Documento Guía UNITAR/IOMC para la Preparación de Perfiles Nacionales. Además de resaltar las prioridades nacionales e identificar vacíos y debilidades existentes en la infraestructura nacional para la gestión de productos químicos, un Perfil Nacional que haya sido preparado con la contribución de todas las partes interesadas establece la base de una colaboración multi-sectorial en el desarrollo del Programa de Acción Nacional. En reconocimiento del importante rol del Perfil Nacional, la preparación del mismo a través de un proceso multi-sectorial constituyó un prerequisite para la participación dentro del programa piloto UNITAR/IOMC.

Tras completar el Perfil Nacional, una reunión inicial de planificación con la participación de oficiales claves y ministerios relevantes del gobierno, junto con UNITAR/IOMC, serviría para clarificar los objetivos que se persiguen y las actividades del programa piloto, establecer un marco de tiempo y discutir las necesidades presupuestarias para la implementación del programa. El ministerio que esté en capacidad de Coordinador Nacional pudiera tomar el liderazgo en la organización de tal reunión. Tras esta reunión inicial de planificación, un Taller Nacional para Establecer Prioridades sería organizado para buscar la contribución de todas las partes interesadas dentro y fuera del gobierno sobre las prioridades nacionales y objetivos relativos a la gestión de productos químicos a ser tratados en el Programa de Acción Nacional. El Taller Nacional para Establecer Prioridades también resultaría en unos "Términos de Referencia" para un Equipo Nacional Coordinador (ENC) de carácter multi-sectorial que se establecería para conducir e implementar el Programa de Acción Nacional. Los Términos de Referencia incluirían el plan

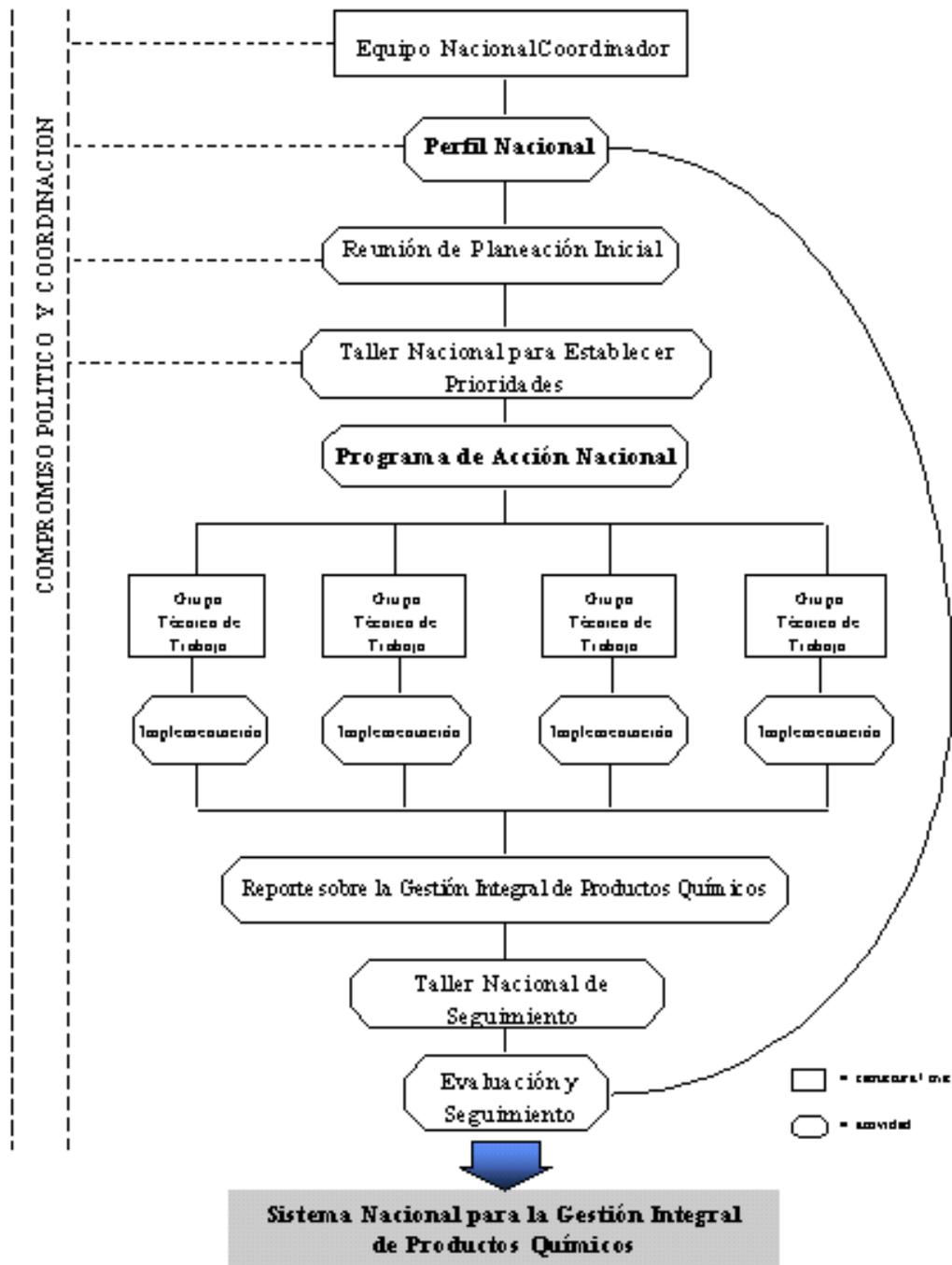
CUADRO 1 Preparación del Perfil Nacional: Un Paso Inicial Importante

El Perfil Nacional es una evaluación sistemática e inclusiva de la infraestructura existente y capacidades de un país para la gestión de productos químicos. Este incluye información sobre los aspectos legales, institucionales, administrativos y técnicos de la gestión nacional de productos químicos, así como también la identificación de los puntos fuertes, vacíos y debilidades existentes. El Perfil Nacional puede servir como un importante documento de referencia para el fortalecimiento de la gestión nacional de productos químicos, de este modo la preparación de un Perfil Nacional a través de un proceso multi-sectorial se considera un paso inicial clave para el desarrollo de un Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos.

EL FISQ, durante su segunda sesión en Ottawa, Canadá en Febrero 1997, emitió una recomendación reforzando este enfoque el cual "Alienta a los países a preparar y actualizar continuamente los perfiles nacionales, utilizando el documento guía UNITAR/IOMC, con la participación de todas las partes interesadas, y utilizando las conclusiones basadas en estas evaluaciones para definir las prioridades a ser tratadas a través de los programas de acción nacional para fortalecer la gestión de productos químicos..."

Figura 1

Implementación del Programa de Acción Nacional para la Gestión de Productos Químicos



de trabajo, las responsabilidades, y procedimientos operativos del ENC. Una vez que el proceso nacional haya sido establecido, el Programa de Acción Nacional sería implementado a través de las actividades de los grupos de trabajo técnico establecidos bajo el marco del ENC. Hacia el final de este proceso de 18 meses de duración, los resultados y el progreso logrado en la implementación del Programa de Acción Nacional se recopilarían en un borrador del reporte indicando los elementos, políticas, y estructura general de un sistema nacional para la gestión integral de productos químicos.

Al final del período del programa piloto, se organizaría un Taller Nacional de Evaluación para revisar el borrador del reporte y el progreso logrado en la implementación del Programa de Acción Nacional. Además de servir para recoger comentarios de un amplio rango de partes interesadas, este taller serviría para promover el compromiso con la implementación continuada del sistema nacional. A la conclusión del programa piloto, una evaluación independiente sería realizada como contribución a la revisión continua y las actividades de seguimiento.

Principios para un Programa de Acción Nacional Efectivo

Los puntos siguientes fueron enfatizados por el grupo de expertos como principios importantes para el desarrollo de un enfoque integrado hacia la gestión de productos químicos:

- Un enfoque integral para la gestión nacional de productos químicos debe tratar la producción, procesamiento/formulación, transporte, distribución, uso y destino final de los productos químicos utilizando un enfoque de ciclo de vida, incluyendo los vínculos a la prevención y el control de la contaminación y tomando en consideración las condiciones económicas.
- Reconociendo el rol de las distintas partes interesadas en el logro de la gestión racional de productos químicos, todas las partes deben ser involucradas en un diálogo nacional y programa de acción para el desarrollo de un sistema nacional. La identificación del conjunto más amplio de objetivos para la gestión de productos químicos y los beneficios potenciales vistos desde la perspectiva de las distintas partes interesadas pueden ayudar a movilizar este tipo de acción de amplia base.
- Los países deben priorizar sus objetivos de gestión de productos químicos a través de un enfoque sistemático pero pragmático con el objetivo de identificar áreas generales de atención y entonces tomar acciones rápidas para tratar problemas prioritarios a través del desarrollo de planes de acción concretos, construyendo sobre la base de logros previos y actividades que se encuentren en marcha.

PARTE B: Iniciando un Programa de Acción Nacional

1. Pasos Iniciales

Las siguientes páginas, ofrecen algunas guías prácticas y pasos sugeridos para un la organización de un Programa de Acción Nacional exitoso, incluyendo actividades de planificación inicial, el establecimiento de un Equipo Nacional Coordinador (ENC), la organización de un Taller Nacional para Establecer Prioridades y definir las áreas prioritarias de la gestión de productos químicos a ser tratadas, y el desarrollo de unos Términos de Referencia que claramente expongan un plan de trabajo y la división de responsabilidades dentro del ENC para la ejecución de las tareas y actividades necesarias.

Designando un Coordinador Nacional

El **Coordinador Nacional** es responsable de organizar y facilitar el Programa de Acción Nacional. El Coordinador Nacional actúa como el punto de coordinación central dentro del país, y sirve como punto de vinculación primario con UNITAR y otras organizaciones externas. El Coordinador Nacional debe ubicarse en un ministerio o agencia nacional que tenga la responsabilidad sobre, o esté cercanamente asociada con los asuntos relacionados con la gestión de productos químicos. Es importante que el Coordinador Nacional inspire el respeto, confianza, y cooperación de todos aquellos involucrados en el Programa de Acción Nacional. Adicionalmente, el Coordinador Nacional debe tener suficiente autoridad y peso político para poder contribuir efectivamente a la toma de decisiones de alto nivel en el área de la gestión de productos químicos.

Algunas opciones para un Coordinador Nacional apropiado pudieran incluir el Punto Focal Nacional para el FISQ, la Autoridad Nacional Designada (AND) para las Directrices de Londres y el Intercambio de Información sobre Productos Químicos en el Comercio Internacional, o algún oficial de un ministerio o agencia líder que sea responsable por la coordinación inter-ministerial sobre asuntos nacionales relacionados con la gestión de productos químicos, o del ministerio o agencia que haya servido como Coordinador Nacional para la preparación del Perfil Nacional. El Coordinador Nacional designado debería buscar el apoyo oficial de todas las partes durante el Taller Nacional para Establecer Prioridades o en algún punto apropiado durante el proceso de planificación.

Las responsabilidades del Coordinador Nacional incluyen la organización de reuniones, asegurar el intercambio oportuno de información entre los miembros del ENC, supervisar el progreso y responder a obstáculos, y mantener informados a los tomadores de decisiones de alto nivel del progreso logrado y las acciones requeridas. En su capacidad como vínculo primario con UNITAR/IOMC, el Coordinador Nacional se involucrará en la gestión de los fondos asignados dentro del contexto del programa piloto y será responsable por canalizar las solicitudes específicas de asistencia, entrenamiento, y/o asesoría de parte de los miembros del ENC y los distintos grupos de trabajo técnicos hacia UNITAR/IOMC.

Promoviendo la Iniciativa y Movilizando el Compromiso de las Partes Interesadas

Mientras que el liderazgo organizacional será brindado por el Coordinador Nacional, el liderazgo en los aspectos substantivos y la contribución sobre aspectos claves de la gestión de productos químicos debe surgir de toda la gama de ministerios y sectores no-gubernamentales. Una participación amplia y activa es esencial para el éxito del Programa de

Acción Nacional, de modo que es importante promover el interés y conocimiento de las metas del programa entre los grupos relevantes, las oportunidades que puede brindar, y las implicaciones y responsabilidades que puede tener para aquellos que estarán directamente involucrados y/o serán afectados por su implementación. La experiencia de varios países indica que un esfuerzo efectivo de comunicación y extensión, combinado con consultas de amplia base con las partes interesadas, deben ser realizado por el Coordinador Nacional previamente a establecer cualquier estructura formal para el desarrollo de un Programa de Acción Nacional. Las partes interesadas deben involucrarse desde el mismo inicio con miras a asegurar su compromiso.

Dada la variedad de partes interesadas a ser involucradas en el Programa de Acción Nacional, resulta útil adaptar la estrategia de comunicación y extensión a la situación particular y las preocupaciones de cada grupo. Algunos puntos a considerar en el desarrollo de una estrategia efectiva de extensión incluyen:

- ¿Qué mensaje debe transmitirse a las diversas partes interesadas en relación al Programa de Acción Nacional y sus metas? ¿Cómo puede promoverse más efectivamente el Programa de Acción Nacional entre los distintas partes interesadas?
- Para cada parte interesada, ¿cuáles son los beneficios potenciales de colaborar con la iniciativa del Programa de Acción Nacional, cuáles son los aspectos claves a ser tratados, y cuáles sus intereses y preocupaciones principales?

El Coordinador Nacional debe valerse de eventos y foros importantes, tal como los talleres nacionales y regionales, las reuniones inter-ministeriales y las interacciones con la industria y otros grupos no-gubernamentales, como medios para generar interés y establecer vínculos con actividades en curso y programas relacionados.

Clarificando el rol de los socios internacionales y bilaterales

UNITAR y las seis organizaciones miembros del IOMC (e.j PNUMA, OIT, FAO, OMS, ONUDI y OCDE) están colaborando oficialmente en el contexto del programa piloto, y tienen una gama de experticia y servicios que serán puestos a la disposición de los países piloto dentro del contexto de la planificación e implementación del Programa de Acción Nacional. La contribución y participación de otras organizaciones internacionales y/o regionales, agencias de asistencia bilateral y otros grupos externos como la industria, investigación y ONGs de interés público, también será activamente solicitada durante el programa de 18 meses. El asociar la experticia y programas de estas organizaciones con las necesidades específicas a nivel de país y el asegurar que los servicios y el apoyo internacional se brinden de manera coordinada, son algunos de los asuntos importantes a ser tratados a través del programa piloto.⁴

⁴ El documento *Actividades y Recursos de Organizaciones Internacionales y Bilaterales para Apoyar Programas Nacionales de Seguridad y Gestión de Productos Químicos* está siendo preparado para asistir a los países en la identificación de posibles socios y fuentes de apoyo entre las diversas organizaciones internacionales y bilaterales involucradas con la seguridad y gestión de productos químicos.

CUADRO 2: La Reunión Inicial de Planificación

Al inicio del programa piloto debe organizarse una Reunión Inicial de Planificación para clarificar los objetivos del programa y discutir aspectos específicos de la implementación del mismo, incluyendo el marco temporal propuesto y el presupuesto. Esta reunión sería organizada por el Coordinador Nacional, y debe involucrar oficiales de alto nivel de los ministerios claves del gobierno (ej. Ministerios del Ambiente, Salud Pública, Agricultura, Industria, Trabajo), un representante de UNITAR/IOMC, representantes regionales o locales de las organizaciones del IOMC, y otros grupos de individuos, según sea apropiado.

Algunos de los asuntos a tratar durante esta Reunión Inicial de Planificación pudieran incluir:

- ¿Qué partes dentro y fuera del gobierno deben involucrarse en el Equipo Nacional Coordinador? ¿Qué nivel(es) de representación (ej. tomador de decisiones, personal técnico) sería más efectivo?
- ¿Cómo puede promoverse el conocimiento del programa entre las distintas partes interesadas y que tipo de actividades de extensión son necesarias para asegurar una amplia participación?
- ¿Cuál será el marco de tiempo general para planear e implementar el Programa de Acción Nacional? ¿Cuál es la fecha propuesta para el Taller Nacional para Establecer Prioridades y quién tomará el liderazgo en organizarlo?
- ¿Cuáles son algunas de las áreas prioritarias que probablemente serán enfocadas a través del Programa de Acción Nacional? ¿Cuáles pudieran ser algunas de las contribuciones potenciales de UNITAR/IOMC y otros actores externos para el logro de estos objetivos?
- ¿Cuáles son las necesidades de recursos que se anticipan en relación a organizar e implementar el Programa de Acción Nacional?
- ¿Cuáles son las responsabilidades y compromisos de UNITAR/IOMC y del país socio dentro del contexto del programa piloto?

Es importante aclarar el rol y las contribuciones esperadas de parte de las organizaciones socios desde el inicio con miras a asegurar una planificación y colaboración efectiva. La **Reunión de Planificación Inicial** a ser organizada por el Coordinador Nacional al inicio del programa piloto brinda una oportunidad de abrir una discusión sobre el rol y las contribuciones potenciales de las organizaciones del IOMC y UNITAR (ver Cuadro 2). A medida que el Programa de Acción Nacional tome forma, se tornará cada vez más claro que tipos de asistencia específica e insumos se necesitaran, así como cuales de estas contribuciones podrán brindar éstas y otras organizaciones externas.

Aunque un plan de trabajo detallado tendrá que desarrollarse más tarde por el Equipo Nacional Coordinador, es una buena idea desarrollar un primer borrador del plan de trabajo y presupuesto preliminar en preparación o directamente después de la Reunión Inicial de Planificación con miras a ayudar a poner el proceso en marcha y asegurar un entendimiento común de los objetivos, marco de tiempo, e implicaciones financieras del programa. El plan de trabajo preliminar debe dar fechas límite para completar las diversas etapas sugeridas dentro del programa de 18 meses, y debe establecer una agenda de actividades para iniciar el programa (ej. fecha propuesta para el Taller Nacional para Establecer Prioridades). El tener disponible un plan de trabajo preliminar será útil para presentar el marco general del programa a los tomadores de decisiones, a grupos nacionales potencialmente interesados que busquen unirse a la iniciativa, y/o posibles socios internacionales interesados en brindar apoyo y asistencia.

2. Organización del Trabajo del Equipo Nacional Coordinador (ENC)

El rol del ENC

La base para la planificación e implementación exitosa del Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos es el establecimiento de una estructura gerencial clara para supervisar y ejecutar las actividades necesarias. Se sugiere por lo tanto que el **Equipo Nacional Coordinador (ENC)** sea establecido con representantes de las diversas partes de interés dentro y fuera del gobierno que tienen un rol en la gestión y seguridad de los productos químicos. Algunos de estos participantes, en particular aquellos dentro del gobierno, habrán sido identificados durante la etapa inicial de comunicación y promoción. Sin embargo, probablemente sean necesarias actividades de extensión adicionales para lograr la participación de los grupos no-gubernamentales.

La planificación e implementación del Programa de Acción Nacional implicará un esfuerzo continuo de equipo, combinado con la delegación descentralizada a los grupos de trabajo técnicos de proyectos especializados que trataran diversas áreas substantivas de la gestión nacional de productos químicos. De esta forma el rol del ENC como el ente coordinador central es el de establecer la dirección general y orquestar el Programa de Acción Nacional, asegurando a su vez que tenga lugar la efectiva coordinación e integración de los proyectos y tareas delegados. Un liderazgo, delegación y coordinación efectivas son vitales para el correcto funcionamiento del ENC.

El rol del Equipo Nacional Coordinador involucra más que los aspectos substantivos de fortalecer la gestión de productos químicos. También requiere la construcción del compromiso político requerido para la implementación del programa de acción en el país.

Algunos de los asuntos claves a considerar al establecer el Equipo Nacional Coordinador y definir su mandato incluyen:

- ¿Cuáles ministerios y agencias del gobierno deben participar en el ENC?
- ¿Qué organizaciones e intereses fuera del gobierno deben estar representados en el ENC?
- Si el número de grupos interesados en participar es muy grande, ¿cómo pueden determinarse los miembros con miras a asegurar una representación efectiva de todas las perspectivas e intereses?
- ¿Cuáles pudieran ser los roles principales y funciones específicas del Equipo Nacional Coordinador? ¿Cómo pueden clarificarse a todos los participantes los procedimientos operativos y responsabilidades con miras a minimizar los malentendidos y conflictos potenciales?
- ¿Qué contribuciones específicas (tiempo, experticia, insumos constructivos, etc.) pueden esperarse de cada uno de los miembros del ENC?

Mediante la organización de un proceso nacional transparente y bien gerenciado que responda a las necesidades de las distintas partes interesadas y grupos de interés, el ENC puede maximizar sus posibilidades de éxito.

Identificando las partes interesadas

Qué significa ser una "parte interesada" en el contexto de un Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos? Una parte interesada o socio puede ser un ministerio o agencia gubernamental a nivel nacional, provincial, o local, o cualquiera de la gama de organizaciones no-gubernamentales incluyendo instituciones académicas y de investigación, grupos de interés público, sindicatos laborales, asociaciones industriales y otros entes preocupados o directamente involucrados con cualquiera de los distintos aspectos de la gestión y seguridad de los productos químicos. Estos grupos reconocen que las decisiones a tomarse durante la planificación e implementación del Programa de Acción Nacional pudieran tener un impacto sobre sus actividades o afectar tópicos de su interés.

La gama de partes interesadas a ser involucradas en el Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos variará entre los países. En general, sin embargo, las partes interesadas provienen de cuatro sectores generales:

- *Ministerios, agencias y otros entes del gobierno federal, regional y local*

Los entes gubernamentales interesados pueden incluir el Ministerio de Agricultura, Comercio, Economía, Medio Ambiente, Salud Pública, Industria, Justicia, Trabajo, Obras Públicas, Transporte, Aduanas y otros entes gubernamentales responsables del desarrollo e implementación de leyes, regulaciones, políticas y actividades relacionadas con la gestión de productos químicos a través de su ciclo de vida, incluyendo la prevención de la contaminación y su control.

En algunos países, los gobiernos provinciales, estatales, o regionales pueden también participar en el proceso como partes interesadas importantes. Por ejemplo, si algunos aspectos de la gestión de productos químicos son típicamente responsabilidad de oficiales locales o regionales, entonces el gobierno nacional pudiera ser incapaz de lograr el desarrollo de un Programa de Acción Nacional exitoso sino obtienen la cooperación y acuerdo de estas entidades.

- *Grupos y asociaciones industriales y agrícolas*

Estos pudieran incluir las asociaciones de la industria química, las asociaciones de agricultores, y otros grupos que representan los productores principales o usuarios de productos químicos en el país. Los grupos industriales que están bien organizados e interesados en mejorar su capacidad para la gestión de productos químicos de manera segura pueden ser socios claves en un Programa de Acción Nacional. Las organizaciones agrarias también son cruciales, dado que los pesticidas y otros agroquímicos comprenden una gran proporción de los productos químicos utilizados en muchos países.

- *Grupos de interés público y sindicatos de trabajadores*

Estos pueden incluir organizaciones ambientales, de consumidores, de salud pública u otras organizaciones comunitarias, sindicatos de trabajadores, y otras asociaciones que comparten una preocupación sobre la gestión racional de productos químicos en el país. Típicamente, la base de esta preocupación serán los asuntos relacionados con la salud humana o riesgos ambientales provenientes de los productos químicos y contaminantes.

Puede ser difícil determinar los representantes apropiados de los grupos de interés, particularmente si estos grupos son demasiado numerosos para ser todos involucrados directamente. Puede hacerse necesario establecer un mecanismo para determinar las organizaciones más calificadas o interesadas, o establecer un medio que permita a los grupos determinar por ellos mismos quien deba representar sus intereses y preocupaciones.

- *Instituciones académicas y de investigación*

Este grupo típicamente incluye investigadores de las mayores universidades así como representantes de los centros de investigación industriales, agrícolas, petroleros o de minería y otras fuentes de información técnica/científica sobre los distintos aspectos de la gestión de los productos químicos.

Si el número de partes interesadas es muy grande, puede resultar impráctico involucrar a todos. En estos casos, es generalmente recomendable involucrar al menos un representante de cada uno de los grupos principales que puedan ser afectados por el Programa de Acción Nacional y cuyas opiniones comprendan el rango de perspectivas y preocupaciones. En algunos casos puede ser importante incluir a una persona o grupo de personas por razones políticas. Por ejemplo, la presencia de un individuo específico pudiera ser necesaria para asegurar la cooperación de la legislatura nacional o para facilitar la cooperación cercana con la industria o coalición ambiental.

El punto importante es que la perspectiva de todos los grupos con intereses legítimos deben ser incluidos como parte del proceso nacional. Todos los participantes deben reconocer que el Programa de Acción Nacional es un esfuerzo conjunto para mejorar la gestión nacional de productos químicos y no una oportunidad para promover intereses motivados políticamente.

Definiendo la estructura organizacional del ENC

Una vez que el Equipo Nacional Coordinador haya reunido a los representantes de todas las partes interesadas, un primer paso importante es acordar como se organizará y decidirá qué liderazgo y posiciones administrativas deberían crearse para asegurar que el grupo opere eficientemente. Una estructura organizacional posible para el ENC pudiera consistir en los siguientes elementos:

- *Coordinador Nacional*
- *Coordinador de Programa*
- *Secretariado*
- *Directores de los encuentros (cargo rotatorio)*
- *Miembros del Equipo Nacional Coordinador*
- *Grupos de Trabajo Técnico*

Los siguientes ejemplos brindan algunas ideas de como los distintos roles y funciones gerenciales pudieran dividirse dentro de este tipo de estructura organizacional.

Para asegurar consistencia durante el programa de 18 meses y para facilitar una buena coordinación, el Coordinador Nacional puede elegir designar a un **Coordinador de Programa**, quien sería responsable de la gerencia diaria del programa. El Coordinador de Programa debería ser alguien con una clara comprensión de la gestión nacional de productos químicos y capacidad de trabajar efectivamente con otros ministerios y partes interesadas, tanto dentro como fuera del gobierno. El rol del Coordinador de Programa pudiera incluir:

- La gestión general de las actividades del ENC durante el Programa de Acción Nacional;
- Convocar a los miembros, fijar las reuniones, y preparar la agenda del ENC;
- Delegar las tareas específicas del programa, reclutar el apoyo de expertos externos, y armar los otros mecanismos necesarios para avanzar el Programa de Acción Nacional; y
- Promover el consenso del ENC sobre asuntos claves, resolver desacuerdos y diferencias, supervisar y mantener la coordinación de las tareas delegadas, realizar consultas adicionales sobre los asuntos pendientes, y en general asegurar la implementación efectiva del Programa de Acción Nacional.

Una o varias personas pudieran ser nombradas para servir como **Secretariado** del ENC. El rol principal del Secretariado es el de asistir al Coordinador de Programa en el ejercicio de las funciones mencionadas arriba, registrar las discusiones y decisiones formuladas durante las reuniones del ENC, y facilitar el intercambio de información entre el ENC y los distintos grupos de trabajo técnicos.

El ENC pudiera considerar igualmente tener un cargo rotatorio de **director de reuniones** para los encuentros del ENC, donde las diversas organizaciones involucradas tendrían la oportunidad de servir de anfitriones y dirigir una o varias reuniones del ENC. El compartir la responsabilidad de esta manera puede ayudar a promover la participación activa y sentido de pertenencia por parte de los miembros del ENC. Al tomar una decisión sobre la frecuencia con que la dirección de reuniones debe alternarse, debe buscarse un balance entre permitir que una amplia gama de organizaciones tomen una posición de liderazgo, y el mantener la continuidad de las actividades del programa. Si el ENC decide establecer una dirección rotatoria de las reuniones, puede ser aconsejable tener cargos rotatorios en el Secretariado también, de forma que un individuo de la misma organización que el director de la reunión pudiera tomar la responsabilidad de registrar las minutas de la reunión.

Grupos de Trabajo Técnico serán creados dentro del ENC para ejecutar proyectos específicos y actividades en el contexto del Programa de Acción Nacional. Mientras que los grupos de trabajo técnicos pueden incluir otras partes además de aquellas involucradas en el ENC, el coordinador o director de cada grupo de trabajo debe ser un miembro oficial del ENC con miras a asegurar la coordinación e integración efectiva de las actividades de los grupos de trabajo con el resto del Programa de Acción Nacional. Además, los reportes de las reuniones de los grupos de trabajo deben someterse regularmente al Secretariado del ENC. Una explicación más detallada del rol y la estructura sugerida de los grupos de trabajo se da en la Sección 1, de la Parte C de este documento.

Definiendo las responsabilidades de los miembros del ENC

Debe esperarse una participación activa y responsable por parte de todos los miembros del Equipo Nacional Coordinador al ejecutar las tareas involucradas en el Programa de Acción Nacional. Las responsabilidades específicas pudieran incluir las siguientes:

- *Participación en las actividades del ENC y/o de los grupos de trabajo técnico*

Los miembros del ENC deben involucrarse activamente en las tareas que les deleguen el Coordinador Nacional, el Coordinador de Programa u otra autoridad relevante del ENC, y deben esforzarse por completar las tareas delegadas dentro del marco de tiempo estipulado.

- *Mantener comunicación con sus bases de apoyo respectivas*

Los miembros del ENC deben hacer todos los esfuerzos para asegurar el apoyo continuado de sus respectivas bases al Programa de Acción Nacional. Además se espera que los miembros se comuniquen regularmente con sus bases sobre el progreso realizado y las decisiones adoptadas dentro del ENC, incluyendo la promoción de acciones por parte de sus respectivas organizaciones y ministerios en soporte de los objetivos del Programa de Acción Nacional.

- *Contribuir su experticia respectiva al Programa de Acción Nacional*

Los miembros del ENC deben movilizar sus recursos individuales respectivos, áreas de experticia y contactos institucionales para contribuir al Programa de Acción Nacional.

- *Servir como anfitrión o director de las reuniones individuales del ENC*

Si se establece una dirección rotatoria dentro del ENC, cada miembro del ENC debe tomar la responsabilidad de dirigir y servir de anfitrión durante una o varias reuniones, según se considere apropiado.

Definiendo los procedimientos operativos

A continuación se consideran algunos puntos en relación al desarrollo de procedimientos operativos para el ENC. Con miras a prevenir malentendidos e ineficiencias, es importante definir claramente como va a operar el equipo.

- *Reuniones*

Se sugiere que durante el programa de 18 meses, el Equipo Nacional Coordinador se reúna regularmente (ej. una vez al mes) para planear, intercambiar información y revisar el progreso realizado en las distintas tareas y actividades del programa.

Durante las etapas iniciales del programa, probablemente se requerirán reuniones con mayor frecuencia. Durante las etapas posteriores sin embargo, cuando la mayor parte del trabajo estará siendo ejecutado por los grupos de trabajo técnicos trabajando en paralelo sobre actividades específicas, el ENC debe encontrar el formato más apropiado para mantener una coordinación cercana. El ENC completo pudiera reunirse quizás una vez al mes para revisar el progreso de los distintos grupos de trabajo, o reunirse en pequeños grupos dentro del contexto de las actividades de los grupos de trabajo.

- *Procedimientos para la Toma de Decisiones*

El ENC debe delinear claramente sus procedimientos de operación desde el inicio, tal como definir cuales puntos estarán abiertos a discusión y sobre cuales se tomaran decisiones de alguna otra forma. El solicitar contribuciones de las partes interesadas que luego no son utilizadas o consideradas en las decisiones finales seguramente producirá insatisfacción. De igual forma, se deben establecer con anticipación reglas claras para la toma de decisiones dentro del ENC, tal como si el voto mayoritario, un consenso

completo, u otros medios serán utilizados para tomar decisiones, quién propondrá los puntos a someterse a votación y bajo qué circunstancias, etc.

Preparando los Términos de Referencia

Para formalizar la organización del Equipo Nacional Coordinador se recomienda preparar un documento Términos de Referencia con el acuerdo de los miembros del ENC. La preparación de los Términos de Referencia, un documento conciso que resuma la estructura organizacional acordada y los procedimientos operativos del ENC y las responsabilidades de sus miembros, es uno de los mecanismos concretos para asegurar un proceso transparente y ordenado (ver Cuadro 3).

Gerenciando un proceso efectivo de participación

Una clara comunicación es la base para un proceso participativo efectivo, y bien coordinado. Desde el inicio, los participantes en el Equipo Nacional Coordinador necesitan entender sus responsabilidades y conocer lo que se espera de ellos dentro del contexto de la implementación del Programa de Acción Nacional. Los Términos de Referencia bien preparados son instrumentales en este sentido. Los participantes deben estar convencidos de que tienen un rol importante a ejecutar y que su insumo contribuirá al logro de una gestión mejor de los productos químicos en el país.

La coordinación entre un grupo heterogéneo tal como el Equipo Nacional Coordinador es un proceso complejo y sutil que está constantemente cambiando en su naturaleza y prioridades. Lo que puede ser comunicación básica y esencial para una parte pudiera ser excesivo o innecesario para otra. Además, las acciones y compromiso de tiempo requeridos por parte de los individuos y grupos involucrados en la planificación e implementación del Programa de Acción Nacional pueden variar significativamente de una semana o mes al siguiente. El ENC debe ser capaz de anticipar estos requerimientos emergentes para poder mantener una coordinación efectiva y asegurar el logro de las tareas delegadas.

En muchos casos, será imposible lograr fácilmente el acuerdo e incorporar la contribución de la mayoría de las partes sobre tópicos específicos. En otros casos, sin embargo, el logro de un consenso simple no constituirá una meta realística debido a las diferencias de opinión e interpretaciones entre los miembros del Equipo Nacional Coordinador. En estos casos, lo mejor que puede esperarse es el clarificar las áreas de acuerdo y desacuerdo y, con esta información cuidadosamente registrada, seguir avanzando hacia el desarrollo de estrategias que puedan ser aceptables y realizables. Pudiera también ser necesario involucrar a altas autoridades para resolver algunos puntos en particular.

CUADRO 3: Ejemplo del Contenido de un Documento Términos de Referencia

La siguiente es una posible estructura para los Términos de Referencia (TDR) del Equipo Nacional Coordinador. Los TDR deben documentar la estructura organizacional y procedimientos de operación que se hayan acordado para el ENC y las distintas responsabilidades de sus miembros. Una vez finalizado, se deben distribuir copias de los TDR a todos los miembros para poder referirse a este documento según sea necesario.

- I. Introducción al Programa de Acción Nacional y el Rol del Equipo Nacional Coordinador
- II. Estructura Organizacional del ENC
 - Coordinador Nacional
 - Coordinador de Programa
 - Miembros del ENC
 - Directores de Reuniones (rotatorios)
 - Secretariado
 - Grupos de Trabajo Técnico
- III. Responsabilidades de los miembros del ENC
 - Participación en las actividades del ENC y de los grupos de trabajo técnico
 - Mantener comunicación con sus respectivas bases de apoyo
 - Contribuir experticia e insumos
 - Servir de anfitriones/directores de las reuniones en forma rotativa
- IV. Procedimientos Operativos
 - Reuniones
 - Procedimientos de toma de decisiones
 - Mecanismos de coordinación

3. Definiendo el Alcance y Contenido del Programa de Acción Nacional

Luego de que se haya creado una estructura organizacional a través del establecimiento del ENC, el siguiente paso para el país consiste en definir el alcance y contenido del Plan de Acción Nacional basándose en las necesidades que hayan sido identificadas a través del Perfil Nacional y las contribuciones recibidas de parte de los ministerios relevantes y otras partes interesadas. Para contar con apoyo a nivel nacional, la necesidad de cada proyecto o actividad propuesta para incluirse en el Programa de Acción Nacional debe justificarse claramente. Un paso importante, entonces, consiste en definir los problemas y tópicos de más alta prioridad dentro del país, y decidir que acciones son necesarias para tratar esas necesidades. La organización de un Taller Nacional para Establecer Prioridades que involucre todas las partes interesadas puede servir como un mecanismo efectivo para tomar este próximo paso. Como preparación a este proceso nacional para establecer prioridades, se deben considerar cuidadosamente los objetivos y elementos claves de un sistema nacional de gestión de productos químicos, y también cómo tal sistema se integra al marco más amplio de política ambiental.

Aclarando los objetivos de la gestión nacional de productos químicos

Definir claramente los objetivos de la gestión nacional de productos químicos ayudará a orientar las decisiones del país en relación a las actividades específicas, proyectos, y acciones de política que deben ser iniciadas a través del Programa de Acción Nacional, y que ayudará a promover el compromiso entre los grupos claves y tomadores de decisiones. Los objetivos y beneficios potenciales identificados por los distintos grupos afectados pueden variar ampliamente dependiendo de sus perspectivas e intereses, es importante por tanto obtener contribuciones de todas las partes interesadas.

Muchos objetivos de la gestión de productos químicos se refieren a la reducción de riesgos a la salud y el medio ambiente asociados con las sustancias químicas y contaminantes. Otros objetivos nacionales relacionados con el comercio, la economía, y el desarrollo sostenible también serían servidos a través de una efectiva gestión de productos químicos. El Cuadro 4 provee una lista de algunos objetivos amplios para la gestión nacional de productos químicos que los países pudieran usar como base para definir su propio conjunto de objetivos.

Definiendo los elementos claves de un sistema nacional para la gestión integral de productos químicos

Los elementos claves del sistema nacional deben seguir de cerca los objetivos que el país se haya trazado para la gestión de productos químicos. Por ejemplo, si la reducción de riesgos a la salud y el ambiente asociados a productos químicos que más causan preocupación es uno de los objetivos principales, entonces sería importante fortalecer las capacidades de gestión de riesgos y de establecimiento de prioridades en base a riesgos dentro del contexto del sistema nacional de gestión de productos químicos. Si aumentar el conocimiento público sobre prácticas de seguridad en el uso de productos químicos es un objetivo importante, entonces el sistema nacional debería incorporar elementos de educación y comunicación de riesgos.

Cuadro 4: Posibles Objetivos de la Gestión Nacional de Productos Químicos

Los siguientes son algunos objetivos generales que un país pudiera identificar para su sistema nacional de gestión de productos químicos:

- Concentrar esfuerzos y recursos en los productos químicos de atención prioritaria.
- Aumentar el conocimiento entre los trabajadores y el público respecto al uso seguro de los productos químicos.
- Prevenir accidentes y responder efectivamente a los mismos cuando estos ocurran.
- Reducir el uso de productos químicos particularmente peligrosos y buscar alternativas más seguras.
- Reducir la exposición a productos químicos tóxicos en el hogar, el lugar de trabajo y a través del medio ambiente.
- Reducir la exposición y minimizar los riesgos que surgen del confinamiento inadecuado de productos químicos.
- Obtener mejor información sobre los impactos potenciales y actuales de los productos químicos sobre el medio ambiente y la salud, y diseminar dicha información.
- Lograr un mejor control sobre cómo y cuáles productos químicos están siendo importados y utilizados en el país.
- Minimizar las barreras comerciales y mejorar la competitividad de los productos en el mercado global.
- Coordinar las actividades nacionales en respuesta a las iniciativas y acuerdos internacionales.

Se alienta a los países a desarrollar su propia lista de objetivos para la gestión nacional de productos químicos, y enfocar las actividades a desarrollarse dentro del contexto de sus Programas de Acción Nacional en el logro de estos objetivos.

Los elementos de la gestión de productos químicos delineados en el Capítulo 19 del Programa 21 proveen un buen punto de partida para definir los elementos y actividades a incluirse dentro de un sistema nacional para la gestión integral de productos químicos. El Cuadro 5 presenta una lista de los elementos posibles de un sistema nacional de gestión de productos químicos, basada en aquellos enumerados en el Capítulo 19 y elementos adicionales que reflejan las necesidades particulares de los países en vías de desarrollo e industrialización.

Además de estos elementos claves, los países también deberían considerar las diversas responsabilidades y obligaciones bajo acuerdos internacionales y regionales relacionados con la gestión de productos químicos. Las convenciones internacionales que el país haya ratificado o esté en proceso de ratificar, así como también otros acuerdos y programas internacionales y regionales que están implementándose en el país, necesitan ser considerados en términos de cómo van a ser tratados dentro del contexto del sistema nacional. Algunos de los programas y convenciones internacionales relevantes que están directamente relacionados con la gestión nacional de productos químicos incluyen el Procedimiento de Información y Consentimiento Previos (ICP) bajo las Directrices de Londres y el Código de Conducta de la FAO, las diversas convenciones de la OIT, el Protocolo de Montreal, etc. El Perfil Nacional del país debería proveer un listado de los programas y acuerdos internacionales relevantes. Las iniciativas internacionales pueden brindar una fuente de motivación para la acción positiva a nivel de país, y así ofrecer una importante contribución a la gestión nacional de productos químicos. Tales oportunidades de refuerzo mutuo entre el cumplimiento de obligaciones internacionales y la acciones enfocadas en necesidades nacionales deben explorarse a fondo.

La necesidad de gerenciar impactos negativos y riesgos se presenta en todas las etapas del ciclo de vida de los productos químicos, así el sistema nacional para la gestión de productos químicos debe incorporar elementos para tratar efectivamente todos los aspectos de la producción, procesamiento, transporte, manejo, uso y destino final. Un desafío clave será el de construir sobre las estructuras existentes y las actividades en curso, muchas de las cuales pueden ser de naturaleza sectorial (ej. enfocadas en un solo medio (aire, agua, etc.)), creando al mismo tiempo un enfoque general a nivel nacional que sea integral y consistente con los principios de gestión de productos químicos a todo lo largo de su ciclo de vida. Las actividades de gestión de productos químicos ejecutadas por los sectores no-gubernamentales (ej. la industria, los grupos de interés público, los institutos académicos y de investigación) también brindan una significativa contribución para responder a los riesgos asociados con las distintas etapas del ciclo de vida de los productos químicos.

Definiendo los vínculos con otros programas nacionales de medio ambiente y desarrollo sostenible

Un sistema nacional de gestión de productos químicos, para ser completamente comprehensivo, debe incorporar vínculos con otros programas nacionales relevantes, tal como los programas para la prevención y control de la contaminación, educación, servicios de extensión agrícola, programas de salud y seguridad ocupacional, entre otros. Estos vínculos son importantes porque las metas y acciones ejecutadas en estas otras áreas son necesarias para apoyar una gestión efectiva de productos químicos y viceversa.

Cuadro 5: Posibles Elementos de un Sistema Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos

La siguiente lista de elementos de un sistema nacional para la gestión integral de productos químicos fue desarrollada por los participantes en la Reunión de Expertos en formación de capacidades para la gestión de productos químicos (Montézillon, Suiza, 19 de Agosto de 1996), con base en la lista de elementos establecida en el Area Programática E del Capítulo 19.

- legislación adecuada;
- generación, recolección, uso, y disseminación de información;
- capacidad de evaluación, interpretación y comunicación de riesgos y peligros potenciales;
- establecimiento de una política de gestión de riesgos, incluyendo la evaluación de alternativas químicas más seguras y opciones no químicas;
- capacidad para la implementación y cumplimiento;
- capacidad para la rehabilitación de sitios contaminados y personas emponzoñadas;
- programas de educación, sensibilización, y entrenamiento;
- capacidad de respuesta a emergencias;
- prevención de la contaminación y minimización de desechos; y
- programas de acción de la industria y de responsabilidad de productos tal como "Cuidado Responsable™".

A un nivel más amplio, puede también ser necesario identificar los vínculos entre el sistema de gestión de productos químicos y los planes generales del país en relación al desarrollo sostenible, incluyendo las actividades ejecutadas dentro del contexto del programa Capacidad 21 del PNUD. Esto resaltaría cómo el Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos puede ayudar a avanzar los planes de desarrollo del país. Resaltar los vínculos entre la gestión nacional de productos químicos y los temas de economía y comercio, tal como el acceso a los mercados y la competitividad global de los bienes de exportación nacionales, puede ser útil en este sentido.

Identificando áreas prioritarias a ser tratadas en el Programa de Acción Nacional

Cada país está en la mejor posición para definir el criterio apropiado que le permita establecer prioridades entre las áreas a ser tratadas a través del Programa de Acción Nacional. Algunas de las estrategias posibles para la identificación de estas áreas prioritarias pudieran incluir:

- *Evaluación de los vacíos existentes e inconsistencias en la infraestructura de gestión de productos químicos, basada en el Perfil Nacional*
La preparación de un Perfil Nacional debería haber revelado aquellas áreas de la gestión nacional de productos químicos donde falta infraestructura básica y existen cuellos de botella que obstaculizan los esfuerzos nacionales de gestión de productos químicos. Por ejemplo, la falta de acceso a información sobre productos químicos e infraestructura de laboratorio pudiera impedir al país el poder evaluar sus riesgos químicos, o la coordinación inadecuada entre los ministerios involucrados pudiera estar impidiendo una toma de decisiones efectiva. El responder a algunas de estas deficiencias pudiera definirse como una prioridad para el Programa de Acción Nacional.
- *Establecimiento de prioridades en base a los riesgos*
Los resultados de la evaluación de riesgos y el análisis comparativo de riesgos puede ayudar a clarificar en términos más científicos la gravedad relativa entre los riesgos de salud pública y riesgos ambientales que se enfrentan y funcionar como un instrumento efectivo para establecer prioridades. El uso del riesgo como uno de los criterios pueden contribuir a que el Programa de Acción Nacional se enfoque en aquellos problemas prioritarios donde se pueden lograr importantes reducciones del riesgo de modo realista. El conocimiento existente de cuales sectores económicos, tipos de productos químicos, y/o etapas del ciclo de vida de los productos químicos están asociadas a los problemas más graves de salud pública y ambientales que tiene el país puede servir como un punto de partida útil para identificar prioridades para la reducción de riesgos.
- *Sondeo de las prioridades de los grupos nacionales afectados para identificar los asuntos de mayor interés y preocupación*
La identificación de prioridades en base a la perspectiva de los diversos grupos afectados a nivel nacional es otro enfoque posible. En la práctica, esto puede lograrse mediante la votación u otro proceso de selección. Este enfoque tiene la ventaja de asegurar que las prioridades seleccionadas gozaran de soporte político y por tanto tendrán mayores posibilidades de implementación exitosa. Sin embargo puede ocurrir que la percepción y prioridad que otorgan los miembros del público y los grupos de interés difiera

Cuadro 6: Taller Nacional para Establecer Prioridades

Definir las prioridades a ser tratadas en el Programa de Acción Nacional y organizar el trabajo del Equipo Nacional Coordinador para atender esas prioridades claves son los dos objetivos principales del Taller Nacional para Establecer Prioridades. Se sugiere este taller como primer evento para arrancar el Programa de Acción Nacional. La participación amplia de todas las partes interesadas es crucial para el éxito de este taller. Los participantes en el taller deben tener un nivel suficientemente alto de autoridad para abocarse efectivamente a establecer prioridades, tomar decisiones, y catalizar acción dentro de sus organizaciones respectivas.

El Perfil Nacional servirá como una referencia importante para la identificación y establecimiento de prioridades entre las áreas de gestión de productos químicos que se atenderán a través del Programa de Acción Nacional. Las contribuciones de los diversos grupos de interés que participan en el taller también ayudará a identificar las áreas de interés prioritario. Con miras a facilitar un proceso efectivo de establecimiento de prioridades debe seleccionarse un formato apropiado para este taller. El documento de UNITAR/IOMC titulado *Organización de un Taller Nacional sobre Seguridad y Gestión de Productos Químicos: Un Documento Guía* provee información y sugerencias adicionales.

Además de definir las prioridades nacionales en la gestión de productos químicos, el taller debería resultar en el establecimiento formal, en caso de que todavía no exista, del Equipo Nacional Coordinador (ENC) que será responsable de guiar e implementar el Programa de Acción Nacional. Dentro del ENC, deben establecerse grupos de trabajo técnico para tratar los diversos asuntos prioritarios a ser incluidos en el Programa de Acción Nacional. Un plan de trabajo y marco temporal para las actividades que serán ejecutadas por el Equipo Nacional Coordinador también debería desarrollarse, así como una clara definición de su estructura organizacional, procedimientos operativos y responsabilidades de sus miembros.

Los resultados más importantes del Taller Nacional para Establecer Prioridades incluirían:

- La lista de asuntos relativos a la gestión de productos químicos a ser tratados en el Programa de Acción Nacional;
- Los miembros del Equipo Nacional Coordinador;
- Plan de trabajo y marco temporal para la planificación e implementación del Programa de Acción Nacional;
- Estructura organizacional y procedimientos de operación del ENC;
- Lista de los Grupos de Trabajo Técnico a ser establecidos; y
- Acciones de seguimiento, como fecha y lugar de la próxima reunión del ENC.

significativamente de los riesgos reales que se enfrentan. En estos casos este enfoque pudiera conducir a un resultado no óptimo en comparación con otro basado en los riesgos reales que se enfrentan. De todos modos puede ser igualmente importante el involucrar al público en los asuntos de gestión de productos químicos y demostrar voluntad de acción en respuesta a las preocupaciones de los grupos afectados.

El ENC pudiera considerar estos y otros enfoques posibles, o una combinación de los mismos, al decidir como mejor identificar las prioridades de la gestión de productos químicos que deban tratarse a través del Programa de Acción Nacional. La organización y formato de un **Taller Nacional para el Establecimiento de Prioridades**, como se describe en el Cuadro 6 abajo, debería también considerarse cuidadosamente de forma que pueda servir como un foro efectivo para este proceso nacional de establecimiento de prioridades.

4. Desarrollando un Plan de Trabajo para Implementar el Programa de Acción Nacional

Habiendo identificado las prioridades y elementos claves a tratarse a través del Programa de Acción Nacional, el Equipo Nacional Coordinador debe poner sobre papel sus planes para los meses siguientes. El desarrollo de un plan de trabajo detallado es importante para el éxito del Programa de Acción Nacional. El plan de trabajo debería definir todas las actividades, tareas, y acciones de política a ser ejecutadas, y ponerlas dentro de un marco temporal específico. Se ilustra abajo un posible marco de tiempo para el programa piloto a manera de ejemplo. Un plan de trabajo completamente desarrollado debería contener niveles adicionales de información para cada etapa sobre las actividades específicas, entes responsables, fechas límites y resultados o productos esperados.

Actividad	4to 1996	1er 1997	2do 1997	3er 1997	4to 1997	1er 1998	2do 1998	3er 1998	4to 1998
Perfil Nacional completo									
Reunión Inicial de Planificación									
Taller Nacional para Establecer Prioridades									
Inicio del Programa de Acción Nacional									
Actividades de los Grupos de Trabajo Técnico									
Preparación de un Borrador del Reporte sobre la Gestión Nacional Integral de Productos Químicos									
Taller Nacional de Evaluación									
Evaluación del Programa e inicio de Actividades de Seguimiento									

Al desarrollar un plan de trabajo el ENC deberá tomar decisiones respecto a los siguientes puntos:

- Las actividades específicas que tendrán lugar en el contexto de la implementación del Programa de Acción Nacional y la secuencia, marco de tiempo, y resultados esperados de estas actividades.
- Las contribuciones específicas y responsabilidades de los diversos actores involucrados en la ejecución de estas actividades, incluyendo las medidas de desempeño, fechas límites, y medios de coordinación.
- La asignación de recursos humanos y financieros para implementar todas las actividades señaladas en el plan de trabajo.

Identificando las tareas y actividades a ejecutar

Cada una de las actividades a ser ejecutadas dentro del Programa de Acción Nacional debería subdividirse en una secuencia de actividades concretas que puedan ser implementadas, incluyendo resultados y productos intermedios y metas finales. Algunas actividades pudieran incluir la implementación final de algún proyecto (ej. la instalación de un sistema de información), mientras que otras actividades que traten asuntos más complejos pudieran tener como meta principal el desarrollo de alguna propuesta específica.

Desarrollando el marco temporal para implementar las actividades

El marco temporal asignado a la implementación de cada una de las actividades en el Programa de Acción Nacional también debería ser especificado claramente, junto con las fechas límite para completar resultados intermedios y/o productos finales. Como el Programa de Acción Nacional es implementado a través de las actividades paralelas de los grupos de trabajo técnicos, cada grupo de trabajo debe reconocer la forma en que su trabajo forma parte del proceso general y respetar los límites de tiempo fijados para poder garantizar un progreso coordinado en la implementación del Programa de Acción Nacional.

Dividiendo y asignando las responsabilidades

Además de las consideraciones de tiempo, el plan de trabajo debe incluir una asignación clara de responsabilidades para cada una de las actividades planificadas. Debe indicar que actividades específicas han sido delegadas a personas o grupos de trabajo particulares. La división de responsabilidades por cada una de las distintas actividades que comprende el Programa de Acción Nacional será específica a las prioridades y panorama institucional de cada país, pero en general las actividades deben asignarse a aquellas entidades nacionales que tienen la capacidad técnica y financiera para poder ejecutarlas. En muchos casos será útil el asignar la responsabilidad principal a un ministerio o entidad, y asignar a otros grupos como socios asistentes.

Desarrollo de metas e indicadores para evaluar el progreso

La gerencia efectiva del programa requerirá la identificación de indicadores de progreso apropiados y mecanismos de monitoreo para supervisar la implementación e iniciar acciones correctivas en caso de que sean necesarias. El desarrollo de un sistema de control efectivo (ej. metas intermedias, indicadores de progreso, mecanismos de monitoreo, etc.) es particularmente importante para mantener el control del Programa de Acción Nacional, el cual es intrínsecamente amplio en su alcance e involucra una gran diversidad de actores ejecutando acciones coordinadas bajo diferentes autoridades, líneas de reporte, y jurisdicciones.

Los indicadores seleccionados para evaluar el progreso del Programa de Acción Nacional deben adaptarse a las capacidades existentes, teniendo en cuenta que los indicadores sofisticados pueden ser innecesariamente costosos y requerir demasiado tiempo. Los indicadores existentes que hayan sido desarrollados en el contexto de otros programas pueden brindar suficiente información. Información tal como estadísticas de envenenamiento, el número de productos químicos que han sido prohibidos o restringidos, el número de cursos de capacitación ejecutados, etc., pueden servir como indicadores de utilidad dependiendo de la naturaleza de la actividad y los objetivos perseguidos. Mientras que la selección de indicadores dependerá necesariamente del tipo de actividades a ser desarrolladas, el punto importante es que el ENC debe seleccionar indicadores y mecanismos de monitoreo apropiados para asegurar que el proceso de implementación sea efectivo y las acciones correctivas puedan tomarse a tiempo si surgen indicaciones de que los resultados esperados no están siendo logrados.

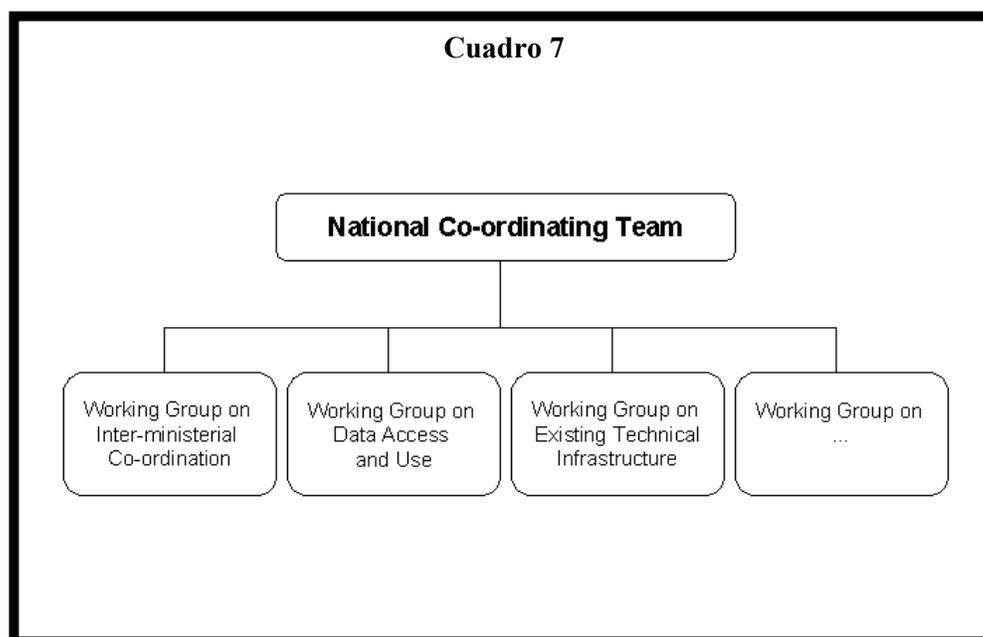
PARTE C: Implementando el Programa de Acción Nacional

1. Planeando e Implementando las Actividades de los Grupos de Trabajo Técnico

El Equipo Nacional Coordinador es responsable de guiar y supervisar el desarrollo e implementación del Programa de Acción Nacional. Sin embargo, gran parte del trabajo real será realizado por los **Grupos de Trabajo Técnico** establecidos bajo los auspicios del Equipo Nacional Coordinador. Las siguientes secciones ofrecen algunas guías para el establecimiento de grupos de trabajo efectivos, y brindan algunas sugerencias en relación a las actividades potenciales a ser ejecutadas por estos grupos de trabajo.

1.1 Estableciendo los Grupos de Trabajo Técnico

El Taller Nacional para Establecer Prioridades debería resultar en la identificación de un número de grupos de trabajo técnico a ser establecidos para ejecutar actividades específicas dentro del contexto del Programa de Acción Nacional. La naturaleza y miembros de cada fuerza de trabajo dependerá de los asuntos específicos y tareas que le sean asignadas. Algunos grupos serán de naturaleza formal, como aquellos con un mandato de revisar la legislación vigente. Otros grupos de trabajo tendrán características más informales y de corto plazo, tal como un grupo de trabajo al que asigne responsabilidad de coordinar un evento de entrenamiento específico.



Función de los grupos de trabajo técnico

La función de los grupos de trabajo técnico es planificar e implementar todas las actividades, tareas, y proyectos asociados con el área particular de la gestión de productos químicos por la cual el ENC le haya delegado responsabilidad. Se espera que cada grupo de trabajo técnico utilice la experticia disponible y conocimiento de las condiciones locales en el desarrollo de planes y ejecución de actividades para lograr sus objetivos.

Cuadro 8

Ejemplo A: Grupo de trabajo Técnico para el Desarrollo de Legislación para la Gestión Integral de Productos Químicos

En algunos casos, el objetivo principal de un grupo de trabajo técnico será el de desarrollar una propuesta concreta que luego será considerada para su implementación a nivel nacional. El siguiente es un ejemplo de un grupo de trabajo de esa naturaleza:

Un grupo de trabajo para el desarrollo de legislación para la gestión integral de productos químicos pudiera iniciar su actividad con una evaluación crítica de las leyes nacionales y regulaciones existentes en el área de gestión de productos químicos. Esta evaluación pudiera enfocarse en la identificación de los vacíos legales, regulaciones obsoletas, y oportunidades para modernizar los instrumentos existentes o desarrollar otros nuevos. El siguiente paso para el grupo de trabajo pudiera ser examinar los ejemplos internacionales y nacionales de legislación disponible que pudieran ofrecer modelos de regulación efectivos o ideas innovadoras para racionalizar e integrar el cuerpo de leyes que esta siendo examinado. La opinión de expertos nacionales e internacionales pudiera consultarse en este punto. Un paso final para el grupo de trabajo pudiera ser el desarrollar una propuesta concreta para actualizar las regulaciones existentes o proponer nuevos instrumentos legales para responder mejor a los requerimientos de la gestión integral de productos químicos en el país.

Los grupos de trabajo técnico deben estar en estrecha coordinación con el ENC. Una forma de asegurar esta coordinación es nombrar como coordinadores o directores de los grupos de trabajo a personas que a la vez sean miembros activos del ENC.

Definiendo las metas y responsabilidades de los grupos de trabajo

Cada grupo de trabajo necesitará aclarar sus metas, las actividades a realizarse y los resultados esperados. Resulta muy útil tener una discusión adecuada desde el inicio para asegurar que todos están claros en la tarea que les ha sido asignada, y llegar a un acuerdo sobre los puntos claves y desafíos, los objetivos principales a lograrse, y los resultados esperados. Dado que los esfuerzos de cada grupo de trabajo son parte de un esfuerzo común, cada grupo debe aclarar como sus actividades se relacionan, dependen, o contribuyen con los esfuerzos de otros grupos de trabajo enfocados en diferentes aspectos de la gestión de productos químicos dentro del Programa de Acción Nacional.

Identificando la experticia y recursos necesarios

Al establecer los grupos de trabajo técnico, el ENC debe asegurar que suficiente experticia local y los recursos necesarios estén disponibles para cada grupo de trabajo. Esto incluye el que las capacidades de los miembros individuales estén debidamente acopladas con el área substantiva a ser tratada, permitiendo a su vez que exista un amplio rango de experiencia y perspectivas dentro del grupo para que todos los ángulos y opciones posibles sean considerados en el desarrollo de soluciones efectivas.

Los participantes en los grupos de trabajo técnico probablemente incluyan miembros del Equipo Nacional Coordinador, así como también otros expertos y representantes de otros grupos de interés dentro y fuera del gobierno, según sea apropiado. En algunos casos un grupo de trabajo pudiera estar asociado a una actividad que ya está en curso en el país, tal como un proyecto de asistencia técnica financiado por alguna agencia externa. En estos casos, puede también ser importante el contar con representantes de estas agencias externas en el grupo de trabajo.

La cantidad de recursos requeridos por cada grupo de trabajo técnico variarán de acuerdo al área específica del Programa de Acción Nacional por la cual es responsable. El presupuesto para algunas de las actividades de los grupos de trabajo técnico será a través del Equipo Nacional Coordinador como parte del financiamiento provisto en el contexto del programa piloto. Para otras actividades propuestas, particularmente aquellas que requieren financiamiento más substancial, el grupo de trabajo deberá preparar una propuesta de presupuesto a ser sometido a través del ENC a consideración de las autoridades nacionales superiores y/o las organizaciones internacionales y bilaterales que estén en posición de brindar el apoyo requerido.

Asegurando la coordinación entre los grupos de trabajo técnico y el ENC

El ENC jugará el papel central en la coordinación e integración de las actividades desarrolladas por los distintos grupos de trabajo técnico en el contexto del Programa de Acción Nacional. Como es frecuentemente el caso durante la implementación de todo proyecto complejo, es muy probable que los resultados y productos intermedios generados por algunos grupos de trabajo constituyan a su vez insumos importantes para el trabajo de otros grupos. Una gerencia efectiva del proyecto por el ENC resulta necesaria para garantizar que los planes de trabajo de los grupos de trabajo sean mutuamente consistentes entre sí.

Cuadro 9

Ejemplo B: Grupo de Trabajo Técnico sobre el Fortalecimiento de los Sistemas Nacional de Información para la Gestión de Productos Químicos

Para aquellos aspectos de la gestión de productos químicos donde es factible completar las acciones requeridas durante los 18 meses del Programa de Acción Nacional, los grupos de trabajo pudieran implementar proyectos concretos como ilustra el siguiente ejemplo:

Un grupo de trabajo técnico sobre sistemas nacionales de información para la gestión integral de productos químicos pudiera empezar, como primera fase, por desarrollar una propuesta de proyecto. Esto requeriría una evaluación de las bases de datos existentes y requerimientos de información, estudiar los sistemas de información alternativos para responder a estas necesidades, evaluar las opciones disponibles en base a su factibilidad financiera y técnica, y proponer una solución óptima de acuerdo al criterio nacional en una propuesta de proyecto formal. La segunda fase de las actividades de este grupo de trabajo pudiera consistir en conseguir los fondos necesarios para implementar el proyecto propuesto mediante la canalización de la propuesta a las fuentes nacionales o internacionales apropiadas y la gerencia del esfuerzo para levantar fondos. La fase final consistiría entonces en gerenciar la implementación e instalación del proyecto de sistema de información incluyendo todas las actividades relacionadas con la ingeniería, compra, instalación, entrenamiento operativo, ingeniería de detalle, y operación de rutina.

Cuadro 10: Posibles Temas a Tratar en los Grupos de Trabajo Técnico

Las siguientes son algunas de las posibles áreas a ser tratadas por los grupos de trabajo técnico en el contexto del Programa de Acción Nacional para la gestión integral de productos químicos:

- **Desarrollo o revisión de legislación para la gestión de productos químicos.**
Actividades: revisión de la legislación existente, identificación de leyes/regulaciones a ser actualizadas, desarrollo de propuestas para nuevas leyes y regulaciones según se necesiten, etc.
- **Establecimiento de políticas nacionales y mecanismos de generación, recolección, uso, y diseminación de información.**
Actividades: evaluación de la información existente y prácticas de recolección de datos, programas de entrenamiento sobre recolección/interpretación/uso de información para la gestión de productos químicos, desarrollo de la propuesta de proyectos para un sistema de información nacional para la gestión de productos químicos, etc.
- **Establecimiento de políticas nacionales para la toma de decisiones en base a riesgo.**
Actividades: evaluación de riesgos causados por químicos específicos en condiciones locales, identificación de químicos prioritarios o sectores a enfocar en la reducción de riesgos, entrenamiento sobre evaluación de riesgos y su uso en la toma de decisiones para su gestión, etc.
- **Fortalecimiento del cumplimiento con la regulación vigente.**
Actividades: mejorar la coordinación entre ministerios y agencias encargadas de hacer cumplir la regulación (ej. entre el Ministerio del Ambiente y la agencia de Aduanas encargada de aplicar los controles de importación/exportación establecidos por el ministerio), desarrollo de programas para asegurar el cumplimiento de la regulación por parte de sectores industriales específicos (extensión, asistencia técnica, etc.), racionalización de los requisitos de reporte, etc.
- **Educación y sensibilización pública.**
Actividades: ejecución de programas de entrenamiento sobre seguridad química para obreros industriales y agrícolas, desarrollo de estrategias de comunicación de riesgos, desarrollo de propuestas para incluir educación sobre seguridad química en el curriculum escolar, etc.
- **Promoción de la prevención de la contaminación y otros programas de acción industrial.**
Actividades: desarrollo de programas de prevención de contaminación en colaboración con la industria y los grupos de interés público, ejecución de proyectos piloto de demostración, ejecución de programas de entrenamiento sobre técnicas de prevención de contaminación para la industria, promoción de iniciativas de derecho-a-conocer de la comunidad, etc.
- **Promoción del uso seguro de pesticidas y otros agroquímicos.**
Actividades: incorporación de entrenamiento e información sobre seguridad química en los servicios de extensión agrícola, exploración de posibles asociaciones con agencias de cooperación bilateral para dar entrenamiento a los trabajadores agrícolas, etc.
- **Integración de la implementación de acuerdos y programas internacionales**
Actividades: identificación de vínculos y elementos comunes entre acuerdos internacionales y programas que se implementan en el país, desarrollo de una propuesta para la implementación integrada de estos acuerdos a través del sistema nacional de gestión de productos químicos, etc.

Esta consistencia es necesaria para poder mantener la implementación del Programa de Acción Nacional dentro del tiempo establecido y asegurar compatibilidad entre las iniciativas de los distintos grupos de trabajo. Para poder facilitar un enfoque nacional integrado los grupos de trabajo tendrán que mantener informado al ENC de sus actividades en curso y las que planean.

1.2 Implementando las Actividades de los Grupos de Trabajo Técnico

Las actividades de los grupos de trabajo técnico forman el centro substantivo del Programa de Acción Nacional. Tomados en su conjunto, los logros de los grupos de trabajo determinarán en buena medida el éxito del Programa de Acción Nacional. A continuación se ofrecen algunas consideraciones respecto a la implementación efectiva de las actividades de los grupos de trabajo.

Seleccionando posibles opciones para lograr los objetivos de los grupos de trabajo

Cada grupo de trabajo necesitará desarrollar una estrategia y plan de acción para lograr sus objetivos. Como primer paso cada grupo de trabajo necesitará desarrollar un menú de opciones o cursos de acción alternativos para lograr sus objetivos. Para cada una de estas opciones, el grupo de trabajo debe identificar con detalle y sistemáticamente las actividades específicas, recursos y actores que requiere cada opción.

Con miras a seleccionar entre las opciones posibles, los miembros del grupo de trabajo en consulta con el ENC según sea apropiado, deberían desarrollar un criterio que permita evaluar las distintas opciones y escoger la más apropiada. Algunos criterios posibles para escoger entre las distintas opciones incluyen:

- el grado en que la opción reduce los riesgos prioritarios;
- el grado de reducción de riesgo y otros beneficios en relación a la cantidad de recursos y esfuerzo requerido;
- el grado de certeza en el logro de los resultados esperados;
- el marco de tiempo en que los resultados esperados se realicen (de inmediato o en el largo plazo);
- la factibilidad técnica;
- la sostenibilidad en el tiempo;
- la aceptación política;
- la compatibilidad con la infraestructura existente, políticas o iniciativas en curso;
- los vínculos favorables con las actividades y metas de otros grupos de trabajo;
- el grado en que la opción propuesta ya haya sido ensayada y probada con éxito por otros países o situaciones;
- etc.

Al aplicar sistemáticamente estos criterios a las distintas opciones, el grupo de trabajo pudiera desarrollar un método simple de comparación (ej. asignar valores de 1 a 5) para evaluar cómo responde cada opción a los distintos criterios. Al realizar esta comparación, el grupo de trabajo debe distinguir entre aquellos criterios que la opción seleccionada debe cumplir, versus aquellos criterios que serían deseables pero no esenciales que se cumplan. Al final de

este proceso, el grupo de trabajo debería haber identificado la mejor alternativa u opción para lograr sus objetivos.

Desarrollando un plan de trabajo para el grupo de trabajo técnico

Una vez que el grupo de trabajo haya determinado el curso de acción que utilizará para tratar su parte del Programa de Acción Nacional, el próximo paso consiste en desarrollar un plan de trabajo detallado para desarrollar esa opción. El plan de trabajo debería especificar la secuencia de actividades y tareas necesarias, el marco de tiempo incluyendo fechas límites y eventos, los individuos y entidades que serán responsables de su ejecución, y los resultados y productos esperados en cada etapa del proceso. Un plan de trabajo bien preparado y detallado puede ayudar a asegurar la coordinación efectiva, responsabilidad y pronta ejecución de las actividades planeadas.

Los planes de trabajo de los respectivos grupos de trabajo técnico formarán parte del plan de trabajo general del ENC. Se sugiere por tanto que los grupos de trabajo sometan sus planes de trabajo al Coordinador Nacional como base para coordinar las actividades de los grupos de trabajo técnico dentro del marco del Equipo Nacional Coordinador.

Obteniendo asistencia técnica y realizando actividades de entrenamiento

El Equipo Nacional Coordinador, junto con los grupos de trabajo técnico, debería tomar un papel activo para identificar necesidades y buscar fuentes tanto nacionales como internacionales de apoyo, guía y asistencia técnica para mover el proceso de implementación y resolver las limitaciones técnicas y de presupuesto.

El programa piloto incluye provisiones de apoyo al trabajo de los grupos de trabajo técnico a través de actividades focalizadas de asistencia técnica. Estas pudieran incluir entrenamiento del personal, consultoría de expertos internacionales, visitas de consultores, arreglos para acoplar la experticia técnica de organizaciones internacionales y bilaterales con necesidades específicas de formación de capacidades, y otras actividades de apoyo técnico. La naturaleza de este soporte técnico será determinada en base a las solicitudes específicas de cada país y los recursos disponibles de las organizaciones socios.

Los grupos de trabajo técnico deben preparar solicitudes concretas, en consulta con el ENC, para asegurar que las organizaciones internacionales y bilaterales estén en cuenta y sean capaces de responder directamente a las necesidades específicas que sean identificadas durante el transcurso de la implementación del Programa de Acción Nacional. Las solicitudes deberían hacerse en forma de breves propuestas que mencionen claramente los objetivos de la actividad planeada, su importancia para la gestión nacional de productos químicos, el tipo de asistencia que se requiere, y las disposiciones requeridas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la actividad o proyecto. Se espera que los grupos de trabajo técnico desempeñen un papel activo en identificar necesidades concretas de apoyo y canalicen sus solicitudes a las organizaciones internacionales y bilaterales a través del ENC y el Coordinador Nacional.

Realización de ensayos y proyectos piloto

El desarrollo de un sistema nacional de gestión de productos químicos no puede tener lugar sólo a nivel abstracto o teórico. Puede ser útil por tanto, someter a pruebas prácticas en condiciones locales las ideas o soluciones desarrolladas por los grupos de trabajo técnico. La realización de ensayos y proyectos piloto de los instrumentos o soluciones propuestas de gestión de productos químicos puede servir para este propósito.

Los ensayos y proyectos piloto son excelentes oportunidades para recabar información práctica, refinar las propuestas y diseños preliminares, y estimular mayor consideración sobre las propuestas. Estos ensayos también pueden tener un poderoso efecto de demostración que pudiera catalizar el apoyo para la implementación a mayor escala de alguna solución particular de política. Este efecto de demostración de los proyectos piloto puede tener especial importancia en el caso de instrumentos nuevos e innovadores para la gestión de productos químicos que no sean conocidos previamente en el país, pero que pudieran ofrecer una solución eficiente. Los proyectos piloto exitosos pueden mejorar la aceptación de soluciones innovadoras mediante la demostración de su efectividad para resolver problemas de gestión de productos químicos bajo condiciones locales.

Evaluando y reportando sobre el progreso logrado

El progreso logrado en la implementación del mandato de los grupos de trabajo técnico debe ser medido por los líderes de los grupos de trabajo y el Equipo Nacional Coordinador en relación a los planes de trabajo de cada grupo y de los objetivos y plan de trabajo general establecido para el Programa de Acción Nacional. Una medida simple de progreso consiste en comparar los resultados y productos logrados con aquellos que se anticiparon originalmente. Como se discutió en la Parte B, Sección 4, el Equipo Nacional Coordinador debería desarrollar un conjunto de indicadores de progreso y mecanismos de monitoreo para llevar el control del proceso general de implementación. Cada grupo de trabajo técnico debería también monitorear su propio progreso a través del uso de los indicadores que se hayan acordado y otros medios apropiados.

Es importante que cada grupo de trabajo tome un rol activo en el monitoreo de sus propios logros, documentando los obstáculos y desarrollos que no se hayan anticipado y comunicando esta información al ENC. Hacia el final del programa piloto y a la conclusión de sus actividades, se espera que cada grupo de trabajo técnico produzca un reporte consolidado de sus actividades, productos y resultados logrados. Estos reportes de los grupos de trabajo técnico constituirán los insumos claves para la compilación del borrador de un reporte sobre la gestión integral de productos químicos a ser presentado y discutido a nivel nacional.

2. Desarrollando un Borrador del Reporte sobre la Gestión Integral de Productos Químicos

El Equipo Nacional Coordinador tomará el rol principal en la revisión e integración de los reportes de los distintos grupos de trabajo. El proceso de revisión debería identificar los posibles vacíos, inconsistencias, y solapamientos que todavía puedan quedar por resolver por el ENC. Como resultado del proceso de revisión y en base a consolidar los reportes de los

distintos grupos de trabajo debe completarse un **Borrador del Reporte sobre la Gestión Nacional Integral de Productos Químicos** hacia el final del período de aproximadamente un año de actividades de los grupos de trabajo técnico. Este reporte servirá como principal documento de referencia para el Taller Nacional de Evaluación durante el cual el Programa de Acción Nacional será evaluado y se desarrollarán planes para su implementación subsecuente (ver Cuadro 12). El borrador del reporte debería incluir una descripción de todos los aspectos implementados o propuestos para el sistema nacional integrado de gestión de productos químicos, incluyendo los elementos de programa, políticas, procedimientos, actividades en curso, infraestructura y vínculos relevantes. Es importante que las perspectivas de todos los grupos afectados que participan en el Programa de Acción Nacional se vean reflejados en el reporte. Por este motivo es importante que el borrador inicial del reporte sea circulado ampliamente para su revista por todos los grupos. El Cuadro 11 muestra un posible ejemplo de esquema para este reporte.

Actualización del Perfil Nacional

En un esfuerzo paralelo a la compilación del reporte nacional sobre la gestión integral de productos químicos, el ENC debe también actualizar el Perfil Nacional para incorporar los desarrollos que puedan haber ocurrido durante la implementación del Programa de Acción Nacional. Estos pueden incluir acciones tomadas por los grupos de trabajo técnico, información adicional que haya sido obtenida respecto a la gestión de productos químicos, u otras evaluaciones adicionales que se hayan realizado respecto a la infraestructura nacional.

3. Movilizando el Compromiso de Alto Nivel para la Implementación de la Gestión Integral de Productos Químicos

Una vez que se haya preparado el borrador del reporte sobre el progreso logrado a través del Programa de Acción Nacional, la meta es enfocar la atención nacional en aquellas acciones adicionales que se requieren para desarrollar aun más el sistema nacional para la gestión integral de productos químicos. Obtener el patrocinio y compromiso político por parte de los principales tomadores de decisiones dentro y fuera del gobierno sobre el borrador del reporte es necesario para garantizar suficiente movimiento y compromiso de recursos para la implementación de las acciones de política y estrategias propuestas. La experiencia de los países que han desarrollado enfoques nacionales integrados para la gestión de productos químicos ha demostrado la crítica importancia del compromiso político y apoyo de las autoridades de alto nivel para la implementación y seguimiento efectivos. El apoyo, participación y contribución de todo el espectro de grupos afectados a nivel nacional al reporte nacional será clave para garantizar un amplio apoyo político y maximizar las posibilidades de éxito en completar su implementación.

Cuadro 11:
Ejemplo de Esquema para el Borrador del Reporte sobre la Gestión Integral de Productos Químicos

A continuación se muestra un esquema sugerido que se invita a los países a utilizar como punto de partida para el desarrollo de un reporte que refleje sus necesidades particulares.

Sumario Ejecutivo

I. Introducción al Programa de Acción Nacional

- A. El Contexto de Política Internacional para un Programa de Acción Nacional para la Gestión Integral de Productos Químicos
- B. Inicio de un Programa de Acción Nacional como Seguimiento a la Preparación de un Perfil Nacional
- C. Participación en el Programa de Acción Nacional
- D. Visión Resumida del Programa de Acción Nacional

II. Progreso en la Implementación del Programa de Acción Nacional

- A. Resultados Claves del Taller Nacional para Establecer Prioridades
- B. Resumen de las Actividades de los Grupos de Trabajo Técnico
 - 1. Grupo de Trabajo X sobre _____
 - a) Mandato y objetivos
 - b) Sumario de actividades
 - c) Progreso logrado
 - d) Desafíos encontrados
 - e) Seguimiento necesario
- C. Integración y Vinculación entre las Actividades de los Grupos de Trabajo

III. Análisis y Lecciones Acumuladas

- A. Beneficios y Desafíos de un Enfoque Integrado para la Gestión de Productos Químicos
- B. Coordinación Nacional y Participación Multi-sectorial

IV. Recomendaciones Sumariales

- A. Acciones Prioritarias para la Implementación Continua del Programa de Acción Nacional
- B. Recomendaciones para Sostener la Acción Nacional por la Gestión Integral de Productos Químicos

Anexo: Lista de Miembros del Equipo Nacional Coordinador

Una tarea importante del Equipo Nacional Coordinador y del Coordinador Nacional será la de movilizar este compromiso político de alto nivel. Idealmente los tomadores de decisiones más importantes y las autoridades de alto nivel habrán sido involucrados desde el inicio de las primeras etapas de planificación y a todo lo largo de la implementación del Programa de Acción Nacional y preparación del borrador del reporte sobre la gestión integral de productos químicos.

El **Taller Nacional de Evaluación** presenta una excelente oportunidad para traer los asuntos pendientes al primer plano, discutir acciones de seguimiento, y próximos pasos que se requieren para continuar la implementación del sistema nacional integrado de gestión de productos químicos, y generar apoyo político de alto nivel. Un objetivo importante del taller consiste en definir las acciones concretas que quedan pendientes o que se necesitan, y la cantidad de recursos adicionales que se requerirán. Estas recomendaciones y conclusiones deberían canalizarse oficialmente a los niveles más altos de autoridad. Además de concentrar la atención de los líderes nacionales en las acciones requeridas en el área de gestión de productos químicos, las recomendaciones del taller pueden proveer una base importante para perseguir oportunidades de apoyo internacional/bilateral y asistencia técnica.

4. Evaluación del Programa de Acción Nacional

Al finalizar el programa de 18 meses, se realizará una evaluación formal por una parte externa e independiente a ser seleccionada conjuntamente por los países piloto, UNITAR/IOMC, y la Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo. Esta evaluación cubrirá las experiencias, logros, y lecciones acumuladas en el país a través de la implementación del Programa de Acción Nacional. En el contexto de esta evaluación independiente, se espera que los países jueguen un activo rol en brindar retroalimentación y otros insumos al proceso de evaluación. Incluyendo su propia evaluación del progreso realizado y los resultados obtenidos, y la identificación de las preocupaciones emergentes y cambios en las prioridades dentro del contexto de la gestión nacional de productos químicos. Los reportes de progreso realizados a lo largo del proceso de implementación por el Equipo Nacional Coordinador y los grupos de trabajo técnico, así como la actualización del Perfil Nacional, serán insumos invaluable para este proceso de evaluación independiente.

Además de apuntar aquellas áreas donde se requieren acciones adicionales, el proceso de evaluación independiente proveerá a los países recomendaciones concretas para tratar los asuntos pendientes y mejorar las estrategias y políticas utilizadas para responder a aspectos específicos de la gestión nacional de productos químicos dentro del contexto del Programa de Acción Nacional. La evaluación también debería aclarar posibles mejoras en relación a los aspectos operacionales y de coordinación entre las partes afectadas a nivel nacional, así como también sobre la efectividad de la asociación establecida entre los actores nacionales y las organizaciones internacionales y bilaterales.

Cuadro 12: Taller Nacional de Evaluación

Una vez preparado el borrador del reporte sobre la gestión integral de productos químicos, se promoverá que los países organicen un Taller Nacional de Evaluación para evaluar el progreso realizado, obtener colaboraciones adicionales, y consolidar el compromiso para la implementación continuada del programa. Además de permitir los comentarios de las diversas partes interesadas sobre el reporte, el Taller Nacional de Evaluación brinda un oportunidad para aumentar y asegurar el apoyo de los actores nacionales e internacionales al proceso de implementación y las acciones de seguimiento.

Algunos de los resultados potenciales del Taller Nacional de Evaluación pudieran incluir:

- Reconocimiento oficial del progreso logrado a través del Programa de Acción Nacional;
- Patrocinio de propuestas específicas desarrolladas por el ENC y los grupos de trabajo técnico en relación a áreas/elementos claves de la gestión de productos químicos;
- Comentarios desde varias perspectivas sobre la dirección general, actividades en curso, y estrategias propuestas en el Programa de Acción Nacional, y sugerencias concretas para su mejoría o modificación;
- Compromiso de actores claves, incluyendo ministerios gubernamentales, líderes industriales, y otros actores no-gubernamentales, para la toma de acciones específicas para fortalecer la gestión y seguridad nacional de productos químicos dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad; y
- Desarrollo de una estrategia de seguimiento, con una clara asignación de responsabilidades e identificación de fuentes potenciales de apoyo nacional, bilateral y/o internacional, para la implementación continua del sistema nacional de gestión de productos químicos.

En base a los resultados del Taller Nacional de Evaluación, se prepararía una lista de recomendaciones y acciones de seguimiento a circularse a todas las partes claves para asegurar que se mantendrá en marcha el proceso generado a través del Programa de Acción Nacional.

5. Iniciando Actividades de Seguimiento

Puede presentarse el caso de que a pesar de lograr significativos avances hacia el final de los 18 meses del Programa de Acción Nacional, los países no logren completar enteramente todas las actividades dentro de este marco de tiempo, de modo que la acción continuada y el seguimiento más allá de la conclusión formal del programa será importante. Algunos de los grupos de trabajo técnico pudieran tener actividades o proyectos pendientes. Deben realizarse todos los esfuerzos para que éstas actividades puedan concluir con éxito. Con este fin las autoridades nacionales pudieran querer mantener la estructura de los grupos de trabajo técnico para el trabajo continuado en áreas particulares de la gestión nacional de productos químicos más allá de la conclusión nominal del Programa de Acción Nacional.

Al proseguir con la implementación de las actividades planificadas y proyectos pendientes, se alienta a los países a buscar asistencia adicional según se requiera por parte de entes nacionales y de fuentes externas como las agencias de asistencia bilaterales y otros actores internacionales. Idealmente, la implementación del Programa de Acción Nacional habrá brindado suficientes oportunidades para establecer sólidos contactos y relaciones de trabajo entre las autoridades nacionales y las fuentes de apoyo y asistencia técnica internacionales/regionales/bilaterales en las diversas áreas de gestión de productos químicos. Los países deben buscar activamente el mantener y utilizar efectivamente estas relaciones para canalizar sus solicitudes de asistencia técnica, financiamiento de proyectos, y otros apoyos que pudieran necesitar en relación al fortalecimiento continuo de sus sistemas nacionales de gestión de productos químicos.

Se espera que la colaboración entre los distintos grupos de interés a nivel nacional que se estableció y ejerció durante la implementación del Programa de Acción Nacional se mantenga viable y activa más allá de la conclusión formal del programa piloto. El mantener un mecanismo de coordinación efectiva entre los actores nacionales y las agencias relevantes es vital para la operación continuada de un sistema nacional integrado de gestión de productos químicos.

De igual forma, se necesita el consenso nacional que permita asignar recursos presupuestarios para la operación continuada del sistema nacional de gestión de productos químicos. El Programa de Acción Nacional también habrá brindado la oportunidad de aumentar el conocimiento y consolidar el apoyo político de los tomadores de decisiones por el importante tema de la gestión y seguridad nacional de productos químicos. Cualquiera sea el grado de compromiso político logrado por el Programa de Acción Nacional para la gestión nacional de productos químicos, necesitará reforzarse constantemente para maximizar las oportunidades de poder sostener un sistema nacional para la gestión integral de productos químicos que sea completamente operacional y comprehensivo.