



LEGAL BRIEF

**Un enfoque “Source-to-Sea” (De la fuente al mar, o S2S por sus siglas en inglés) para abordar la contaminación marina por plásticos:**

**Perspectivas políticas, legales e institucionales**

January 2026

## **About IUCN**

IUCN is a membership Union uniquely composed of both government and civil society organisations. It provides public, private and non-governmental organisations with the knowledge and tools that enable human progress, economic development and nature conservation to take place together.

Created in 1948, IUCN is now the world's largest and most diverse environmental network, harnessing the knowledge, resources and reach of more than 1,400 Member organisations and around 16,000 experts. It is a leading provider of conservation data, assessments and analysis. Its broad membership enables IUCN to fill the role of incubator and trusted repository of best practices, tools and international standards.

IUCN provides a neutral space in which diverse stakeholders including governments, NGOs, scientists, businesses, local communities, Indigenous Peoples' Organisations and others can work together to forge and implement solutions to environmental challenges and achieve sustainable development.

Working with many partners and supporters, IUCN implements a large and diverse portfolio of conservation projects worldwide. Combining the latest science with the traditional knowledge of local communities, these projects work to reverse habitat loss, restore ecosystems and improve people's well-being.

[www.iucn.org](http://www.iucn.org)

**Un enfoque “Source-to-Sea” (De la fuente al mar, o S2S por sus siglas en inglés) para abordar la contaminación marina por plásticos:**

**Perspectivas políticas, legales e institucionales**

# Índice de contenidos

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Gobernanza</b> .....	<b>2</b>
A. Escala mundial.....	3
B. Escala regional.....	6
C. Escala de cuencas.....	8
D. Escala nacional.....	9
E. Escala local.....	10
<b>Evaluación preliminar</b> .....	<b>11</b>
<b>Conclusiones iniciales</b> .....	<b>12</b>
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>13</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>15</b>

# Introducción

Unos enfoques holísticos, inclusivos y adaptativos son esenciales para abordar desafíos complejos y dinámicos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación.

Una de las mayores presiones que afectan tanto a la naturaleza como a las personas a nivel mundial es la contaminación, que se deriva de vertidos de aguas residuales sin tratar, la escorrentía agrícola, las aguas pluviales de las zonas urbanas, los plásticos y otras fuentes. La contaminación supone una amenaza para la gestión y la gobernanza eficaces de los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos interconectados.

Las cuencas hidrográficas son un ejemplo de ello, ya que los suelos, los ríos, los lagos, los acuíferos, los humedales y los mares están interconectados en un continuo. Del mismo modo que los ecosistemas de una cuenca fluvial están interconectados, es probable que sus desafíos y presiones se extiendan, pasando de ser una preocupación específica local a convertirse en un reto nacional, regional e incluso mundial. Esto se puede observar en el caso de cuencas asiáticas (Ganges, Indo, Río Amarillo, Yangtsé, Haihe, Perla, Mekong y Amur) y africanas (Nilo y Níger), que constituyen algunas de las mayores fuentes terrestres de contaminación marina por plásticos en todo el mundo (McIntyre, 2022). Del mismo modo, la contaminación por plásticos puede tener importantes repercusiones ambientales, sociales y económicas que requieren esfuerzos coordinados y cooperativos entre múltiples partes interesadas clave, y a diferentes niveles de gobernanza, para prevenir, controlar y reducir colectivamente esta presión y sus efectos. A menudo, la contaminación por plásticos en las cuencas fluviales traspasa las fronteras administrativas y políticas de los Estados, como en el caso del Ganges, el Indo, el Mekong, el Amur, el Nilo y el Níger, lo que añade un nivel

de complejidad política a su gestión, que exige esfuerzos de coordinación y cooperación regionales y transfronterizos para garantizar la coherencia y la integración de medidas que reconozcan los diferentes niveles de gobernanza que regulan estos ecosistemas.

La gestión y la gobernanza de los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos son complejas y dinámicas por naturaleza. Cada uno de estos ecosistemas está regulado por políticas, leyes e instituciones que rigen su acceso, uso y protección, y cuenta con enfoques de gestión especializados. A primera vista, esto no parecería ser motivo de preocupación. Sin embargo, al considerarlos como parte de un sistema complejo, interconectado e interdependiente, como es una cuenca fluvial, existe el riesgo de encontrar deficiencias en la gestión, enfoques contradictorios y políticas, leyes e instituciones fragmentadas.

Algunos enfoques para gestionar ecosistemas interconectados e interdependientes incluyen:

- Gestión integrada de los recursos hídricos
- Gestión integrada de las zonas costeras
- Enfoques basados en los ecosistemas
- Ordenación del espacio marino
- De crestas a arrecifes (Ridges to Reefs)
- De la fuente al mar (Source-to-Sea, o S2S por sus siglas en inglés)

Si bien es conveniente definir estos enfoques para comprender mejor las diferencias entre ellos, a los efectos de la presente evaluación nos centraremos en el S2S, dado que este enfoque no sólo tiene en cuenta la interconexión entre los elementos físicos del ecosistema de una cuenca, sino también las interdependencias mutuas entre los diferentes interesados que viven y dependen de sus recursos, así como las diversas dinámicas ambientales, sociales, económicas y políticas entre ellos.

# Gobernanza

La eficacia de un enfoque S2S depende de los marcos y mecanismos políticos, jurídicos e institucionales existentes para regular de manera coherente los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos.

El reto de gobernanza para aplicar este enfoque es que, por lo general, los Estados regulan estos ecosistemas y recursos naturales de forma aislada, a menudo con lagunas, contradicciones y de manera fragmentada. En la mayoría de los casos, las estrategias, planes y agendas ambientales nacionales se centran en entornos y sectores específicos sin tener en cuenta sus interconexiones e interdependencias. Teniendo esto en cuenta, es necesario que los Estados que adopten este enfoque realicen un análisis exhaustivo de las diferentes políticas, normativas e instituciones a nivel regional, de cuenca, nacional y local para determinar las medidas necesarias para garantizar una aplicación eficaz del enfoque

“desde la fuente hasta el mar”. Los Estados también deberán promover la coordinación y la cooperación entre las múltiples partes interesadas que representan los diferentes niveles de gobernanza y sectores que participan en la gestión y la gobernanza del continuo de la fuente al mar. Esto ayudará a identificar las necesidades, prioridades e intereses de estas partes interesadas con el objetivo de garantizar beneficios para todos (Welling et al., 2021).

A medida que se han ido reconociendo y abordando progresivamente el impacto y los efectos de la contaminación marina por plásticos, los Estados han ido adoptando gradualmente mecanismos vinculantes y no vinculantes para hacer frente a este desafío, incorporando aspectos relacionados con el enfoque S2S que se materializan en planes, estrategias, declaraciones y acuerdos a diferentes niveles, desde el mundial hasta el local.



A continuación se presenta una selección de mecanismos que sirven directa o indirectamente para establecer la base jurídica de un enfoque S2S a nivel internacional.

## A. Escala mundial

Los Estados se han comprometido a garantizar la protección de los ríos y ecosistemas costeros y marinos, reconociendo su conectividad como un continuo, principalmente a través de tres instrumentos de carácter mundial: la Convención de 1997 sobre el Derecho de los Usos No Navegables de los Cursos de Agua Internacionales (Convención de las Naciones Unidas sobre los cursos de agua), la Convención de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y los Lagos Internacionales (Convención de la CEPE sobre el agua) y la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar (CNUDM).

### i. Convención de las Naciones Unidas sobre los cursos de agua de 1997

La Convención de las Naciones Unidas sobre los cursos de agua de 1997 es el principal tratado mundial que regula los usos de los cursos de agua internacionales, al establecer medidas para su protección, conservación y gestión. En lo que respecta a la contaminación, la Convención la define como cualquier alteración perjudicial de la composición o la calidad de las aguas de un curso de agua internacional que resulte directa o indirectamente de la actividad humana (art. 21.1).

La Convención desarrolla esta definición estableciendo que los Estados deberán prevenir, reducir y controlar la contaminación de un curso de agua internacional que pueda causar daños significativos a otros Estados ribereños o a su medio ambiente, incluidos los daños a la salud o la seguridad humanas, al uso de las aguas para cualquier fin beneficioso o a los recursos vivos del curso de agua (art. 21.2). En cuanto a las medidas específicas que deberán considerarse, el Convenio determina que los Estados se consultarán con el fin de llegar a medidas y métodos mutuamente

aceptables para prevenir, reducir y controlar la contaminación de un curso de agua internacional, tales como (art. 21.3):

- establecer objetivos y criterios conjuntos de calidad del agua;
- establecer técnicas y prácticas para hacer frente a la contaminación procedente de fuentes puntuales y difusas; y
- establecer listas de sustancias cuya introducción en las aguas de un curso de agua internacional debe prohibirse, limitarse, investigarse o controlarse.

En cuanto a la conexión con el medio marino, el Convenio establece expresamente que los Estados cooperarán para adoptar todas las medidas necesarias para protegerlo y preservarlo, incluidos los estuarios (art. 21.2).

### ii. Convenio de la CEPE sobre el agua de 1992

El Convenio sobre el agua, adoptado en 1992 en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, prevé de manera exhaustiva la protección de los cursos de agua transfronterizos, centrándose en aspectos relacionados con la calidad del agua. En este sentido, establece expresamente las siguientes obligaciones para adoptar medidas destinadas a prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo (art. 2):

- a. prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que cause o que con probabilidad pueda causar un impacto transfronterizo;
- b. velar por que las aguas transfronterizas se utilicen en interés de una gestión del agua que sea ecológicamente idónea y racional, de la conservación de los recursos hídricos y de la protección del medio ambiente;
- c. velar por que las aguas transfronterizas se utilicen de manera razonable y equitativa, teniendo especialmente en cuenta su carácter transfronterizo, cuando se trate de actividades que causen o que con probabilidad puedan causar un impacto transfronterizo; y
- d. velar por la conservación y, en caso necesario, la restauración de los ecosistemas.

El Convenio también contempla que las medidas para la prevención, el control y la reducción de la contaminación del agua se adopten, en la medida de lo posible, a nivel de la fuente. Por último, establece que estas medidas no darán lugar, directa o indirectamente, a una transferencia de la contaminación a otras partes del medio ambiente.

En materia de prevención, control y reducción de la contaminación, el Convenio establece (art. 3) que los Estados elaborarán, adoptarán y aplicarán, en la medida de lo posible, medidas jurídicas, administrativas, económicas, financieras y técnicas, entre otras, compatibles entre sí, con el fin de garantizar que:

- a. se prevenga, controle y reduzca en su origen la emisión de contaminantes mediante la aplicación de, entre otras cosas, tecnologías de desechos escasos o nulos;
- b. se protejan las aguas transfronterizas frente a la contaminación procedente de fuentes puntuales mediante la expedición previa, por las autoridades nacionales competentes, de una autorización para el vertido de aguas residuales, y se vigilen y controlen los vertidos autorizados;
- c. los límites para los vertidos de aguas residuales que figuren en los permisos se establezcan atendiendo a la mejor tecnología disponible para los vertidos de sustancias peligrosas;
- d. se impongan requisitos más estrictos, que en determinados casos podrán llegar a la prohibición, cuando así lo exija la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema;
- e. se aplique al menos un tratamiento biológico u otros procesos equivalentes a las aguas residuales urbanas, de manera progresiva cuando sea necesario;
- f. se adopten las medidas adecuadas, por ejemplo recurriendo a la mejor tecnología disponible, a fin de reducir el aporte de nutrientes generado por fuentes industriales y urbanas;
- g. se elaboren y apliquen las medidas adecuadas y las mejores prácticas ambientales para reducir el aporte de nutrientes y sustancias peligrosas a partir de fuentes difusas, en especial cuando el principal origen sea la agricultura (las directrices para establecer las mejores

prácticas ambientales figuran en el anexo II del presente Convenio);

- h. se efectúen evaluaciones del impacto ambiental y se utilicen otros medios de evaluación;
- i. se fomente la gestión sostenible de los recursos hídricos, incluida la aplicación del enfoque ecosistémico;
- j. se elaboren planes de contingencia;
- k. se adopten medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas; y
- l. se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación accidental.

En materia de protección del medio marino, el Convenio establece que los Estados cooperarán sobre una base de igualdad y reciprocidad, en particular mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, para elaborar políticas, programas y estrategias armonizados destinados a prevenir, controlar y reducir los efectos transfronterizos, con el fin de proteger las aguas transfronterizas o el medio ambiente influido por dichas aguas, incluido el medio marino.

### iii. Derecho del mar

La Convención sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982 es el principal instrumento mundial que regula los derechos y obligaciones de los Estados en todas las actividades marinas y marítimas. Esta Convención incluye una sección sobre la protección y la conservación del medio marino frente a fuentes terrestres.

La CNUDM es clara al disponer que los Estados adoptarán leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, incluidos los ríos, estuarios, tuberías y estructuras de desagüe, teniendo en cuenta las normas, estándares y prácticas y procedimientos recomendados acordados internacionalmente.

La CNUDM establece que los Estados tienen derecho a explotar sus recursos naturales de acuerdo con sus políticas ambientales y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino. Como parte de las medidas para prevenir, reducir y controlar la

contaminación del medio marino, la Convención establece que:

1. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando para ello los mejores medios prácticos a su disposición y de conformidad con sus capacidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto.
2. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de manera que no causen daños por contaminación a otros Estados y a su medio ambiente, y que la contaminación derivada de incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas en las que ejercen derechos soberanos.
3. Las medidas adoptadas de conformidad con la presente Parte se referirán a todas las fuentes de contaminación del medio marino. Dichas medidas incluirán, entre otras, las destinadas a reducir al mínimo:
  - a. la liberación de sustancias tóxicas, nocivas o perjudiciales, especialmente las que son persistentes, procedentes de fuentes terrestres, de la atmósfera o a través de ella, o por vertido.

El Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL) es otro tratado clave cuyo objetivo es prevenir la contaminación marina causada por los buques debido a causas operativas o accidentales. El anexo V del MARPOL prohíbe específicamente el vertido de plásticos y basura de los buques al mar. El MARPOL desempeña un papel fundamental en la lucha contra la contaminación marina por plásticos, ya que regula la eliminación de residuos en el mar y promueve una gestión adecuada de los residuos en los buques.

El Convenio de Londres sobre vertidos de 1972, junto con su Protocolo de 1996, se centra en el control de la eliminación deliberada de residuos en el mar. Prohíbe el vertido de plásticos y otros materiales nocivos desde buques,

aeronaves y plataformas, complementando así los objetivos del MARPOL. El Convenio de Londres refuerza los esfuerzos mundiales para reducir la contaminación marina por plásticos al centrarse en las prácticas de vertido en el océano.

En conjunto, estos acuerdos internacionales forman parte del marco jurídico que aborda la contaminación marina procedente de fuentes terrestres y, como tales, son esenciales para sentar las bases de un enfoque S2S que aborde la contaminación en todo el ciclo del agua, desde los entornos terrestres hasta el océano.

#### iv. Principios

Cabe señalar que el Convenio de las Naciones Unidas sobre los cursos de agua, el Convenio de la CEPE sobre el agua y la CNUDM definen los derechos y obligaciones de los Estados en materia de uso, gestión y protección de las tierras, el agua dulce y los entornos costeros y marinos. Estos derechos y obligaciones están consagrados en principios que, como tales, sirven de base para la elaboración de acuerdos e instrumentos conexos y que, por ello, deben tenerse en cuenta en el contexto de un enfoque S2S:

- Uso equitativo y razonable
- Obligación de no causar daños significativos
- Deber de cooperar
- Protección del medio ambiente y enfoque ecosistémico
- Prevención, reducción y control de la contaminación
- Uso sostenible
- Principio de precaución
- Principio de “quien contamina paga”

En resumen, la Convención de las Naciones Unidas sobre los cursos de agua, el Convenio de la CEPE sobre agua y el Derecho del Mar proporcionan orientación a los Estados para gestionar los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos siguiendo un continuo, lo que puede servir de base para la elaboración de legislación específica a nivel nacional y local.

## B. Escala regional

A escala regional, los Estados han negociado y adoptado varios acuerdos multilaterales, principalmente en el marco del Programa de Mares Regionales del PNUMA, para proteger el medio marino teniendo en cuenta los impactos de las fuentes terrestres y, por lo tanto, relacionados con el enfoque de este documento. A continuación se mencionan algunos de los más relevantes:

### i. **Convenio sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico**

El Convenio incluye la protección del Mar Báltico contra todas las fuentes terrestres, atmosféricas y marinas de contaminación. También compromete a los signatarios a adoptar medidas para la conservación de los hábitats y la diversidad biológica y para el uso sostenible de los recursos marinos. El Convenio abarca toda la zona del Mar Báltico, incluidas las aguas interiores, así como las aguas del mar propiamente dicho y los fondos marinos. También contempla que se adopten medidas en toda la cuenca hidrográfica del Mar Báltico para reducir la contaminación terrestre.

### ii. **Convenio para la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste**

Este Convenio establece que las Partes adoptarán todas las medidas posibles para prevenir y eliminar la contaminación y tomarán las medidas necesarias para proteger la zona marítima contra los efectos adversos de las actividades humanas, con el fin de salvaguardar la salud humana y conservar los ecosistemas marinos y, cuando sea posible, restaurar las zonas marinas que hayan sido afectadas negativamente. Esto incluye todas las medidas posibles para prevenir y eliminar la contaminación procedente de fuentes terrestres.

### iii. **Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, y sus protocolos**

El Convenio establece que las Partes adoptarán todas las medidas apropiadas en vigor en las que sean parte para prevenir, reducir, combatir y eliminar la contaminación en la zona del mar Mediterráneo y para proteger y mejorar el medio marino de esa zona con el fin de contribuir a su desarrollo sostenible. Un protocolo importante de este Convenio es el Protocolo para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres, que establece que los Estados adoptarán todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir y eliminar en la mayor medida posible la contaminación del mar Mediterráneo procedente de fuentes y actividades terrestres, mediante la reducción y eliminación gradual de las sustancias tóxicas, persistentes y susceptibles de bioacumulación enumeradas en el Protocolo.

### iv. **Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe**

Este Convenio establece que las Partes se esforzarán por celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales, incluido regionales o subregionales, para la protección del medio marino, incluida la contaminación procedente de fuentes terrestres causada por vertidos en la costa o vertidos procedentes de ríos, estuarios, establecimientos costeros, estructuras de desagüe o cualquier otra fuente en sus territorios.

### v. **Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino y Costero de la Región de África Occidental y Central, y Protocolo asociado**

Este Convenio establece que las Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir, combatir y controlar la contaminación en la región de África Occidental y Central. Esto incluye la contaminación procedente de fuentes terrestres causada por vertidos de ríos, estuarios, instalaciones costeras y emisarios, vertidos costeros o procedentes de cualquier otra fuente en sus territorios.



#### vi. **Convenio sobre la Protección, Gestión y Desarrollo del Medio Marino y Costero del Océano Índico Occidental**

Este Convenio establece que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas en vigor de las que sean parte, para prevenir, reducir y combatir la contaminación y garantizar una gestión medioambiental racional de los recursos naturales, utilizando para ello los mejores medios prácticos a su disposición y de acuerdo con sus capacidades. En lo que respecta a las fuentes y actividades terrestres, el Convenio establece que los Estados adoptarán todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la zona del Convenio causada por vertidos en la costa o vertidos procedentes de ríos, estuarios, establecimientos costeros, estructuras de desagüe o cualquier otra fuente y actividad terrestre dentro de sus territorios.

#### vii. **Convenio Marco para la Protección del Medio Marino del Mar Caspio**

Este Convenio regula la protección del medio ambiente del Caspio frente a todas las fuentes de contaminación, incluida la protección, la conservación, la restauración y el uso sostenible y racional de los recursos biológicos. Este Convenio se aplica al medio marino del mar Caspio, y tiene en cuenta las fluctuaciones del nivel del agua y la contaminación procedente de fuentes terrestres. Para esta última, el Convenio establece que los Estados cooperarán en la elaboración de protocolos que prescriban medidas adicionales para la prevención, reducción y control de la contaminación del mar Caspio procedente de fuentes terrestres.

En resumen, estos acuerdos regionales han contribuido a proteger el medio ambiente marino de fuentes de contaminación terrestres mediante mecanismos fundamentales, como el monitoreo, el intercambio de datos e información y la consulta.

## C. Escala de cuencas

A nivel de cuencas fluviales, los Estados han elaborado y adoptado múltiples acuerdos para abordar los desafíos del uso, la gestión y la protección de las tierras, el agua dulce y los ecosistemas costeros y marinos como un continuo. A continuación se presentan dos ejemplos que ilustran disposiciones pertinentes para la aplicación del enfoque S2S:

### i. Convenio de cooperación para la protección y el uso sostenible del río Danubio

Las Partes se esforzarán por alcanzar los objetivos de una gestión sostenible y equitativa del agua, incluida la conservación, la mejora y el uso racional de las aguas superficiales y subterráneas en la cuenca hidrográfica, en la medida de lo posible. Además, las Partes harán todo lo posible por controlar los riesgos derivados de accidentes con sustancias peligrosas para el agua, inundaciones y riesgos relacionados con el hielo en el río Danubio. Las Partes se esforzarán por contribuir a reducir la carga contaminante del mar Negro procedente de fuentes situadas en la cuenca hidrográfica.

### ii. Convenio sobre la protección del río Rin

El Convenio establece que los Estados perseguirán un desarrollo sostenible del

ecosistema del Rin mediante, entre otras cosas, el mantenimiento y la mejora de la calidad de las aguas del río, incluida la calidad de las materias en suspensión, los sedimentos y las aguas subterráneas, en particular mediante - la prevención, reducción o eliminación, en la medida de lo posible, de la contaminación causada por sustancias nocivas y por nutrientes procedentes de fuentes puntuales (por ejemplo, la industria y los municipios) y fuentes difusas (por ejemplo, la agricultura y el tráfico) incluida la procedente de las aguas subterráneas, y la contaminación procedente del transporte marítimo. Además, un objetivo específico de este Convenio es ayudar a restaurar el Mar del Norte, junto con medidas para protegerlo.

En resumen, los ejemplos anteriores indican que todavía existe una interconexión limitada entre los entornos fluviales, costeros y marinos, y que la referencia al medio ambiente costero y marino es amplia en términos de definir los mecanismos para garantizar su conservación en relación con las tierras y las aguas continentales. En relación con esto, se supone que las organizaciones de cuencas hidrográficas definirán su mandato dentro de los límites de una cuenca fluvial o lacustre, y dejarán el resto de las competencias a la organización marítima correspondiente. Por lo tanto, para aplicar un enfoque S2S, se deberá fomentar al menos la coordinación entre estas dos instancias con el fin de garantizar un enfoque coherente.



## D. Escala nacional

Los Estados están desarrollando y adoptando progresivamente planes, políticas y leyes para controlar, prevenir y reducir la contaminación por plásticos. Algunas de estas iniciativas tienen como objetivo reforzar la gestión de los residuos mediante una prohibición de los plásticos de un sólo uso, así como mediante instrumentos económicos como impuestos y tasas, etiquetado y certificaciones, y la adopción de mejores prácticas, incluida una economía circular. A continuación se presentan algunos ejemplos de iniciativas nacionales para hacer frente a la contaminación marina por plásticos:

### i. Prohibición de los plásticos de un sólo uso:

- Barbados: Ley de control de los plásticos desechables
- Perú: Ley que regula los plásticos de un sólo uso y los envases o embalajes desechables
- Colombia: Prohibición nacional de los plásticos de un sólo uso en parques naturales nacionales
- Benín: Prohibición nacional de producción, importación, posesión y uso de plásticos no biodegradables
- RD Congo: Prohibición nacional de producción, importación, comercialización y distribución de bolsas y envases de plástico no biodegradables

### ii. Instrumentos económicos:

- Colombia: Tasa nacional sobre las bolsas de plástico
- Ecuador: Tasa nacional sobre las bolsas de plástico
- Inglaterra: Impuesto sobre las bolsas de plástico de un sólo uso
- Estonia: Ley sobre envases

### iii. Etiquetado y certificaciones:

- Clasificación de la UE: etiquetado y envasado de productos químicos
- UE: Reglamento sobre residuos de envases y embalajes

### iv. Economía circular

- Ley alemana de economía circular
- Proyecto de ley sobre economía circular en Escocia
- Ley de promoción de la economía circular en las Filipinas

El análisis detallado de cada uno de estos instrumentos excede el alcance del presente informe, pero cabe destacar que abordar la contaminación marina por plásticos se vuelve mucho más complejo a medida que la legislación se extiende a diferentes temas que abarcan varios sectores y adoptan diversos enfoques, sin mencionar los organismos responsables de supervisar su aplicación: ¿qué institución de las existentes? ¿O vale la pena crear una agencia especializada?



## E. Escala local

Se estima que casi el 75% de la generación total de residuos plásticos proviene de flujos de residuos sólidos urbanos, gran parte de los cuales acaba en vertederos, cursos de agua y el océano (UNEP, 2023). Las ciudades costeras, asociadas al drenaje urbano y a superficies pavimentadas, contribuyen en gran medida a la contaminación plástica del océano (Meijer et al, 2021). La gobernanza a nivel local se refleja principalmente en la prestación de servicios públicos, como la gestión del agua y los residuos. Los gobiernos locales también otorgan los permisos para construir infraestructuras, aprueban actividades específicas y llevan a cabo los controles necesarios para las ordenanzas y las evaluaciones de impacto ambiental. Se trata de competencias que requieren grandes cantidades de financiación para poder llevarse a cabo de manera eficaz. La falta de financiación

para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos básicos y el control y monitoreo de las actividades puede afectar a los ecosistemas y a la salud humana (Mathews y Stretz, 2019). Algunas de las iniciativas de los municipios para controlar, prevenir y reducir la contaminación marina por plásticos incluyen la prohibición de los plásticos de un sólo uso, el refuerzo de los sistemas de gestión de residuos y la instalación de redes y barreras para capturar el plástico antes de que llegue al océano.

En resumen, a escala local, los municipios tienen un mandato y competencias relativamente claros, pero las diversas funciones que desempeñan requieren una financiación considerable a la que no todas las ciudades pueden acceder. En este sentido, la falta de recursos para el monitoreo se convierte en un reto para la gestión local de la contaminación marina por plásticos.



# Evaluación preliminar

La descripción general anterior sugiere que se han realizado diversos esfuerzos a nivel mundial, regional, de cuencas, nacional y local para abordar la contaminación marina por plásticos.

Los acuerdos a nivel mundial, regional y de cuencas incluyen un continuo terrestre, acuático y costero para abordar la contaminación. Sin embargo, este continuo podría reforzarse mediante la aplicación de un enfoque S2S.

Si bien los acuerdos reflejan intentos holísticos de gestionar un sistema complejo teniendo

en cuenta su dinámica ambiental, social, económica y política, los instrumentos de gobernanza a escala nacional y local para abordar la complejidad de la contaminación marina por plásticos se encuentran aún en una fase inicial.

En estos niveles, encontramos diversos planes, ordenanzas y leyes que abordan la contaminación por plásticos principalmente a través de prohibiciones e incentivos económicos, sin tener en cuenta aspectos como la conectividad de los ecosistemas, la salud humana y la participación pública.

Nivel de gobernanza	Dimensión política	Dimensión jurídica	Dimensión institucional
<b>Regional</b>	Declaraciones regionales para prevenir la contaminación marina por plásticos	Convenio para prevenir la contaminación marina por plásticos	Organización económica
<b>Cuenca</b>	Plan de gestión de la cuenca fluvial sobre la contaminación por plásticos	Convenio sobre la gestión de la contaminación por plásticos	Organización de gestión de la cuenca fluvial
<b>Nacional</b>	Estrategia para prevenir, controlar y reducir la contaminación por plásticos	Código ambiental, código del agua, ley sobre contaminación por plásticos	Ministerios de Medio Ambiente, Agua, Cambio Climático
<b>Local</b>	Plan para controlar la contaminación por plásticos en su origen	Ordenanza sobre la contaminación por plásticos	Autoridades municipales de gestión del medio ambiente, el agua y los residuos

Un punto crítico de este análisis es que la dimensión institucional para abordar la contaminación marina por plásticos sigue siendo bastante confusa, dado que se considera principalmente desde la perspectiva de la gestión de residuos, lo que limita la compleja dimensión medioambiental, social, económica y política y los posibles impactos para la naturaleza y las personas.

La falta de un organismo especializado encargado de aplicar las diversas normativas sobre la contaminación marina por plásticos podría comprometer la eficacia del monitoreo de las fuentes terrestres, así como las capacidades necesarias para coordinar acciones entre los diferentes niveles institucionales.

# Conclusiones iniciales

Dado que la normativa sobre la contaminación marina por plásticos aún se encuentra en fase de desarrollo, a continuación se presentan algunas conclusiones sobre el enfoque S2S en el contexto de la contaminación marina por plásticos:

- **Gestión:** La complejidad derivada de la lucha contra la contaminación marina por plásticos requiere un enfoque que tenga en cuenta los ecosistemas críticos interconectados, las múltiples dinámicas que se producen en ellos y la variedad de mecanismos disponibles y por desarrollar para su gestión. En este contexto, el enfoque S2S parece ser adecuado para abordar la contaminación marina por plásticos.
- **Aspectos ambientales, sociales, económicos y políticos:** La contaminación marina por plásticos es un desafío complejo que afecta a los ecosistemas, la biodiversidad, la salud humana, los medios de vida e incluso, en algunos casos, a las relaciones entre Estados. Este desafío debe abordarse de manera holística, inclusiva y adaptativa.
- **Principios:** La contaminación y la contaminación marina por plásticos requieren la atención de los Estados sobre la base de principios fundamentales como la cooperación, el deber de no causar daños significativos, el deber de prevención y el principio de “quien contamina paga”.
- **Cooperación y coordinación:** Dado que los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos son complejos y se extienden más allá de las fronteras políticas y administrativas, deben gestionarse y gobernarse sobre la base de una cooperación de buena fe entre los Estados y con un espíritu de coordinación entre las diferentes partes interesadas e instituciones pertinentes.
- **Gobernanza:** Los Estados deben considerar que la lucha contra la contaminación marina por plásticos no es una cuestión local circunscrita, sino que requiere comprender los diferentes usos, actividades y retos a los que se enfrentan no sólo los entornos costeros y marinos, sino también los ríos, lagos, acuíferos y humedales donde se generan, gestionan y desechan los plásticos.
- **Capacidades institucionales y monitoreo:** Un desafío complejo como la contaminación marina por plásticos sólo puede abordarse si es debidamente comprendida, para lo cual los Estados necesitan instituciones especializadas encargadas de ello, con capacidades financieras y técnicas adecuadas para supervisar y proporcionar las mejores estrategias, planes y medidas para hacer frente a este desafío.



# Recomendaciones

A continuación se presenta un conjunto de medidas de implementación orientadas a la integración de un enfoque S2S en las políticas y la legislación para hacer frente a la contaminación marina por plásticos.

## 1. Incorporar los principios S2S en los acuerdos internacionales y regionales

- Promover la integración de mecanismos de gobernanza para abordar la contaminación por plásticos en los acuerdos sobre cuencas hidrográficas, las convenciones marítimas regionales y los acuerdos comerciales.
- Aplicar los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la contaminación marina (por ejemplo, MARPOL, el Convenio de Londres sobre vertidos, el Convenio de Basilea).
- Promover la armonización de las políticas, las normas y los métodos de monitoreo para el control de la contaminación por plásticos.

## 2. Promover la coherencia jurídica y política en los sectores del agua, las tierras y el mar

- Revisar y armonizar la legislación vigente en materia de calidad y cantidad de agua, pesca, gestión de residuos y protección marina para eliminar lagunas, solapamientos y compartimentaciones.
- Incorporar la prevención de la contaminación por plásticos en las estrategias nacionales de gestión del agua y adaptación al cambio climático.
- Garantizar que las políticas y la legislación relativas a la ordenación del territorio tengan en cuenta los impactos aguas abajo en los ecosistemas costeros y marinos.

## 3. Desarrollar políticas integradas para vincular las tierras con el mar

- Fomentar estrategias nacionales contra la contaminación por plásticos que integren explícitamente políticas aguas arriba (aguas continentales y tierras) y aguas abajo (marinas).

- Proporcionar coordinación intersectorial entre los ministerios y organismos responsables del medio ambiente, la agricultura, la industria, el desarrollo urbano, la gestión de residuos y los asuntos oceánicos.
- Garantizar que los planes locales y regionales se ajusten a los objetivos nacionales mediante directrices y requisitos de información armonizados.

## 4. Fortalecer los mecanismos institucionales para la coordinación intersectorial y multinivel

- Establecer o fortalecer grupos de trabajo interministeriales o mecanismos similares para coordinar la contaminación por plásticos entre múltiples sectores y niveles.
- Definir funciones y responsabilidades claras entre las autoridades nacionales, regionales y locales para evitar lagunas o solapamientos institucionales.
- Proporcionar apoyo institucional a las organizaciones de cuencas hidrográficas y a los organismos de gestión de las zonas costeras para coordinar los enfoques de gobernanza S2S.

## 5. Diseñar mandatos legales para la adopción de medidas preventivas a lo largo de todo el ciclo de vida del plástico

- Elaborar una legislación que aborde cada etapa del ciclo de vida del plástico.
- Introducir disposiciones legales para prohibir o restringir determinados tipos de plástico (por ejemplo, plásticos de un sólo uso, microplásticos, etc.).
- Introducir disposiciones legales para la recopilación de datos a nivel local, nacional y transfronterizo, incluyendo fuentes, flujos e impactos.

## **6. Fomentar la participación de las partes interesadas mediante procesos de gobernanza inclusivos**

- Institucionalizar la participación de las partes interesadas en la elaboración de políticas y leyes mediante grupos consultivos (o similares), consultas y asociaciones.
- Involucrar a los pueblos indígenas, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial en el desarrollo conjunto de políticas y reformas legales.
- Establecer mecanismos legales para la participación pública y el acceso a la justicia ambiental en asuntos relacionados con la contaminación por plásticos.

## **7. Apoyar una gobernanza adaptativa y la flexibilidad legal**

- Fomentar el diseño y la implementación de proyectos piloto y la innovación jurídica dentro de un marco normativo propicio.
- Incorporar cláusulas de gestión adaptativa en la legislación para permitir reformas normativas y jurídicas receptivas a medida que surjan nuevos datos y tecnologías.
- Exigir una revisión periódica de los marcos normativos y jurídicos para subsanar las deficiencias, las ineficiencias o los impactos no deseados.

## **8. Garantizar una financiación sostenible para el desarrollo eficaz de capacidades y la gobernanza**

- Promover el establecimiento de fondos ambientales específicos o impuestos sobre la contaminación por plásticos para apoyar la implementación y la capacidad institucional.
- Incluir las prioridades en materia de contaminación por plásticos en los procesos de planificación del presupuesto nacional y en los programas financiados por donantes.
- Apoyar la formación y el desarrollo institucional de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los responsables políticos y los gobiernos locales.

## **9. Integrar enfoques basados en los ecosistemas en los marcos de gobernanza de la contaminación por plásticos**

- Exigir que todas las estrategias nacionales y subnacionales sobre contaminación por plásticos incorporen principios de gestión basados en los ecosistemas que reconozcan la interdependencia entre los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos.
- Priorizar la protección y restauración de ecosistemas críticos (por ejemplo, humedales, manglares, arrecifes de coral, riberas de ríos) como barreras y filtros naturales contra la contaminación por plásticos.
- Introducir herramientas jurídicas (por ejemplo, zonificación ecológica, zonas de amortiguación, corredores, etc.) para guiar el desarrollo urbano y de infraestructuras en áreas ecológicamente sensibles.

## **10. Promover la integración de los impactos de la contaminación por plásticos en las evaluaciones medioambientales**

- Garantizar que los objetivos de reducción de la contaminación por plásticos se ajusten a las Estrategias y Planes de Acción Nacionales sobre Biodiversidad (EPANB).
- Exigir que las EIA y las EAE evalúen explícitamente los posibles impactos sobre la diversidad biológica derivados de la contaminación por plásticos de las actividades, proyectos y planes propuestos, incluidos los impactos indirectos y acumulativos.
- Revisar y actualizar las políticas y la legislación relacionadas con la biodiversidad para identificar los residuos plásticos como una amenaza para la biodiversidad, en particular la de agua dulce y marina.

# Referencias

Granit, Jakob, et al. "A conceptual framework for governing and managing key flows in a source-to-sea continuum." *Water Policy* 19.4 (2017): 673-691.

Iza, Alejandro, y Robyn Stein, eds. *Rule: reforming water governance*. UICN, 2009.

Mathews, R. E., y J. Stretz. "Source-to-sea framework for marine litter prevention: Preventing plastic leakage in river basins." *SIWI: Estocolmo, Suecia* (2019).

McIntyre, Owen. "International water law's role in addressing the problem of marine plastic pollution: A vital piece in a complex puzzle!" *Chinese Journal of Environmental Law* 6.2 (2022): 218-252.

Meijer, Lourens JJ, et al. "More than 1000 rivers account for 80% of global riverine plastic emissions into the ocean." *Science advances* 7.18 (2021): eaaz5803.

Aguilar, Grethel, y Alejandro Iza. *Governance of shared waters: Legal and institutional issues*. UICN, Bonn, Alemania, 2011.

Scanlon, John, y Alejandro Iza. "International legal foundations for environmental flows." *Yearbook of International Environmental Law* 14.1 (2004): 81.

UNEP, Summit Paris International Forum to End Plastic Pollution in Cities (2023)

Welling, Rebecca, et al. "Governing resilient landscapes across the source-to-sea continuum." *Source-to-Sea Management*. Routledge, 2021. 129-147.

For enquiries, please contact  
[centreforpolicyandlaw@iucn.org](mailto:centreforpolicyandlaw@iucn.org)

## Authors

### Dr. Alejandro Iza

Global Environmental Law Team Director, IUCN Centre for Policy and Law

### Diego Jara

Senior Legal Officer, IUCN Centre for Policy and Law

Design and layout: **Imre Sebestyén** / Unit Graphics

### Citation:

Iza, A. & Jara D. A "Source-to-Sea" (S2S) approach to address marine plastic pollution: Policy, legal and institutional outlook (IUCN 2025)



**INTERNATIONAL UNION  
FOR CONSERVATION OF NATURE**

Rue Mauverney 28  
1196 Gland  
Switzerland  
Tel +41 22 999 0000  
Fax +41 22 999 0002  
[www.iucn.org](http://www.iucn.org)

