

DOCUMENTO INFORMATIVO HSA

High Seas Alliance

Un acuerdo legalmente vinculante para la conservación de la biodiversidad marina en alta mar

En la Cumbre Río+20 de 2012¹, los Gobiernos reconocieron que el actual enfoque fragmentado y a menudo incoherente en relación con la gobernanza de la alta mar no era capaz de proteger la biodiversidad marina y se comprometieron a “abordar urgentemente el tema de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en las áreas fuera de la jurisdicción nacional (AFJN)², en particular, a tomar una decisión sobre el desarrollo de un instrumento internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”³ (CONVEMAR) antes de que finalice el sexagésimo noveno (69º) período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, o en septiembre de 2015. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por consenso en junio de 2015 la Resolución 69/292 por la que se decide desarrollar un instrumento legalmente vinculante (o acuerdo) para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en AFJN. Este es el primer proceso mundial de negociación de un acuerdo relacionado con el océano que se lleva a cabo en más de dos décadas y el único específicamente dirigido a la protección de la biodiversidad marina en AFJN.

Reforzar la CONVEMAR para adaptarla al siglo XXI

Si bien CONVEMAR está reconocida como la “Constitución” en materia de gobernanza global de los océanos, constituye únicamente una convención marco. Como tal, presenta un ámbito de aplicación amplio y no contiene las disposiciones detalladas necesarias para abordar actividades específicas, ni tampoco establece ningún mecanismo que permita a las Partes contratantes poner en práctica su obligación de cooperar en lo relativo a la protección del entorno y los recursos vivos marinos. En efecto, desde su adopción en 1982, han existido dos acuerdos de implementación sucesivos con el fin de abordar lagunas detectadas y otros ámbitos que no habían sido cubiertos suficientemente en CONVEMAR⁴.

CONVEMAR otorga a los Estados el derecho a utilizar de forma sostenible nuestros océanos y, del mismo modo, también incluye la obligación de conservarlos. Sin embargo, no existe en la actualidad ningún marco global en virtud de CONVEMAR que establezca un mecanismo de gestión y reglas para la protección de la biodiversidad en alta mar. La biodiversidad en la zona de la alta mar, que constituye casi dos terceras partes del océano global de la Tierra y casi la mitad de su superficie total, sigue estando ampliamente desprotegida frente a múltiples amenazas, incluyendo la contaminación, la sobrepesca y las prácticas pesqueras destructivas, el ruido y otros usos nuevos y emergentes que se ven agravados por los efectos del cambio climático y la acidificación de los océanos.

Teniendo en cuenta todo esto, está claro (y tampoco resulta sorprendente que así sea) que CONVEMAR (una convención negociada en la década del 1970) no ha podido mantener el ritmo frente a los retos y los desarrollos tecnológicos del siglo

XXI. De hecho, las palabras “biodiversidad” y “genético” ni siquiera aparecen en el texto de la Convención. Habida cuenta de los muchos riesgos antropogénicos que corre el océano, es fundamental que la gobernanza del océano proporcione las salvaguardias necesarias para hacer que el océano actual recupere un buen estado de salud y garantizar que dicho buen estado de salud se mantenga de cara a las futuras generaciones. Asimismo, un nuevo Acuerdo que incluya disposiciones sobre el acceso a los recursos genéticos y reparto de los mismos en AFJN podría proporcionar beneficios significativos para los países en desarrollo y para todo el mundo en general. Los recursos genéticos marinos incluyen recursos genéticos de aguas profundas potencialmente muy valiosos que pueden contribuir a avances médicos muy significativos, como por ejemplo el desarrollo de medicamentos contra el cáncer.

AMP y EIA

Por el momento no hay ningún marco general que permita la creación, la monitorización y el control de las áreas marinas protegidas (AMP) y las reservas en alta mar, ni tampoco la realización de evaluaciones de impacto ambientales (EIA) y evaluaciones ambientales estratégicas (EAE), que permiten evaluar de forma completa las actividades y sus efectos individuales y acumulativos. Aunque en 2009 se creó una AMP en la Antártida, los esfuerzos realizados en los últimos años para establecer una segunda AMP en esa misma región han fracasado. La única AMP que existe en alta mar se encuentra en el Atlántico Norte, y su creación fue el fruto de un largo y complicado proceso.

El proceso de creación de AMP ha sido extraordinariamente difícil, dolorosamente lento y ha estado plagado de problemas

En marcha... hacia un Acuerdo

www.highseasalliance.org

a la hora de garantizar la cooperación efectiva entre las distintas autoridades competentes sectoriales (como por ejemplo del sector de la pesca o del transporte de mercancías) internacionales y regionales activas en la zona en cuestión. Asimismo, para la inmensa mayoría de las zonas de alta mar se carece de un marco que permita la protección de zonas específicas y el establecimiento de AMP. Las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) únicamente son capaces de regular las pesquerías que se encuentran dentro de su mandato y de la zona de su convención; no cuentan con el mandato para crear AMP más amplias o para controlar otros tipos de amenazas para el océano. Los Estados han dejado clara la necesidad de proporcionar un mandato para la creación de AMP por medio del Objetivo 11 de Aichi sobre diversidad biológica del Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica, donde se pide que al menos un 10% del océano sea declarado AMP a más tardar en 2020; sin embargo, en la actualidad menos del 1% de la alta mar ha sido declarado AMP.

Los científicos nos han alertado sobre las amenazas de la acidificación del océano, que se ha estado produciendo a un ritmo sin precedentes. El océano es, por ejemplo, un 30% más ácido en la actualidad que antes de la Revolución Industrial. Se requieren tanto medidas de mitigación como medidas de adaptación para hacer frente a este serio desafío. Las medidas de adaptación también incluyen la reducción de las presiones locales con el fin de permitir que los organismos evolucionen y se adapten a este entorno más ácido. Las EIA y las EAE pueden ayudar a identificar el tipo de medidas de gestión que hay que introducir para evitar un ulterior deterioro de los ecosistemas marinos y una mayor pérdida de biodiversidad. Las AMP y las reservas marinas pueden dar un “respiro” a los organismos para que éstos puedan evolucionar y adaptarse a las nuevas condiciones, garantizando con ello la supervivencia de ecosistemas y especies clave.

CONVEMAR incluye las obligaciones de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y el daño medioambiental, así como de cooperar y de realizar EIA de conformidad con los Artículos 205 y 206 de CONVEMAR. Sin embargo, estas disposiciones han sido ignoradas en ausencia de mecanismos institucionales que permitan la aplicación de medidas de orientación, coordinación y rendición de cuentas. Treinta años después de la adopción de CONVEMAR se sigue careciendo de un mecanismo global para recibir, analizar y aprobar dichas evaluaciones. De la misma forma, tampoco se ha previsto ningún mecanismo para evaluar los impactos acumulativos de las actividades que se llevan a cabo en áreas marinas fuera de la jurisdicción nacional.

Vacíos en la gobernanza de la alta mar

Existen numerosos vacíos en el actual régimen de gobernanza del océano que podrían resolverse con un nuevo acuerdo legalmente vinculante, entre los que cabe destacar los siguientes:

- No hay ningún mandato ni marco para el establecimiento, la supervisión y el control de la conformidad de los AMP, incluyendo las reservas, en AFJN;
- No existe ningún mecanismo de coordinación para la toma de decisiones y la presentación de informes en lo relativo a la realización y la revisión de EIA amplios y completos en AFJN;
- No se cuenta con ningún mecanismo institucional general para operar los principios modernos de la gestión medioambiental, como por ejemplo el principio

de precaución, la gestión ecosistémica y la gestión transectorial, incluyendo medidas de supervisión, control y vigilancia transectoriales y un mecanismo de ejecución y control del cumplimiento de la normativa para las actividades humanas en AFJN;

- Se carece de un marco para el acceso a los recursos genéticos marinos en AFJN y el aprovechamiento compartido de los mismos;
- Existen pocas organizaciones regionales de ordenación de los océanos que cuenten con un mandato amplio para la gestión y la protección medioambientales, y tampoco hay un mandato global para la creación de dichas organizaciones. Asimismo, no se cuenta con ningún marco para la coordinación y la cooperación globales entre las organizaciones competentes regionales y mundiales existentes;
- La transferencia tecnológica y el desarrollo de la capacidad no se abordan de forma adecuada en las disposiciones de CONVEMAR, y se requieren mecanismos de implementación al respecto.

El camino hacia un Acuerdo

La Resolución 69/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas hace hincapié en “la necesidad de que el régimen mundial amplio aborde mejor la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional”. Prevé una fase preparatoria de dos años (PrepCom) que permitirá considerar los elementos que podría incluir el acuerdo y que se desarrollará a lo largo de un total de cuatro semanas al año durante 2016 y 2017. Está previsto que las primeras sesiones se celebren en la sede de Naciones Unidas del 28 de marzo al 8 de abril y del 29 de agosto al 12 de septiembre de 2016; en 2017 se organizarán ulteriores reuniones PrepCom. A finales de 2017, PrepCom informará a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus progresos en lo relativo a la negociación de los potenciales elementos que deberían figurar en el Acuerdo; la Asamblea General decidirá a continuación, a más tardar en septiembre de 2018, si debe convocarse una conferencia intergubernamental para ultimar el texto del acuerdo y, en caso afirmativo, fijará una fecha para dicha conferencia.

Durante los próximos dos años, los Gobiernos estudiarán y considerarán la gama de opciones y propuestas detalladas en relación con los elementos del Acuerdo, incluyendo medidas de conservación tales como los instrumentos de ordenación basados en zonas geográficas específicas, que abarcan las AMP y reservas, las EIA, los recursos genéticos marinos, el desarrollo de la capacidad y la transferencia de la tecnología marina.

La Alianza por la Alta Mar (High Seas Alliance, HSA) está comprometida y dispuesta a trabajar con los Estados para avanzar hacia unas negociaciones rápidas y efectivas sobre un acuerdo amplio y completo que permita proteger los océanos del mundo en las zonas fuera de jurisdicción nacional.

NOTAS A PIE DE PÁGINA

1. Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20.
2. Las AFJN incluyen la alta mar y la zona del suelo marino conocida como la Zona.
3. Apartado 162 del documento final *El futuro que queremos*.
4. Concretamente, el Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención, que establece “la Zona” y aborda la explotación minera de los fondos marinos, y el Acuerdo de 1995 relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.