

LA AGENDA 2030 COMO HOJA DE RUTA

La protección de las áreas marinas: de excepción a norma

Rémi Parmentier, Kelly Rigg

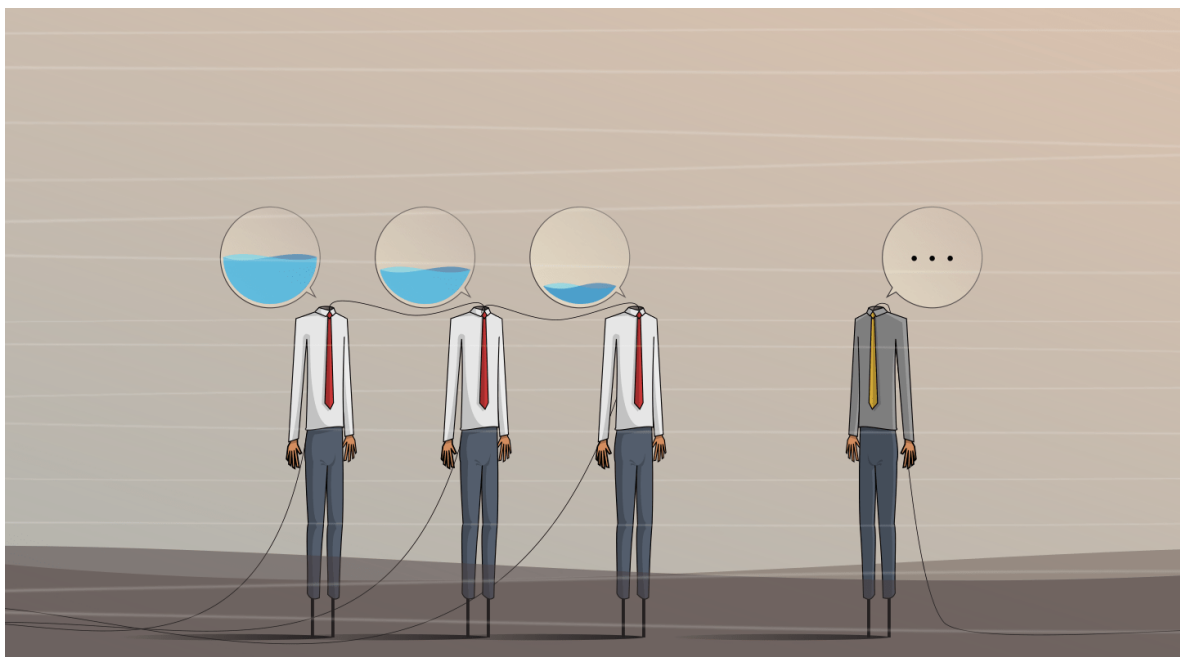


Ilustración: [Fernando Prado](#)

Este artículo es un resumen actualizado de un ensayo publicado en marzo de 2021 durante la Semana del Océano de Mónaco. Los autores son defensores del océano y activistas con más de 40 años de experiencia. Juntos forman el [Grupo Varda](#) para el medio ambiente y la sostenibilidad.

¿El año 2021 será un buen año para el océano? Aquellos que trabajamos para proteger la biodiversidad marina esperamos que sí, después de que la pandemia mundial haya conducido a la cancelación o el aplazamiento de un buen número de acontecimientos potencialmente catalizadores durante el 2020. Sin embargo, teniendo en cuenta que la pandemia se extenderá hasta el 2021 y, posiblemente, hasta el 2022 si las vacunas resultan menos efectivas contra las variantes emergentes o siguen siendo sólo un privilegio para los países más ricos, esta esperanza puede desaparecer rápidamente. Por descontado, es posible alcanzar muchos acuerdos aunque no se celebren reuniones internacionales de manera presencial, reforzados por sucesos políticos relevantes como ahora la elección de Ngozi Okonjo-Iweala (que ha priorizado el fin de las subvenciones perjudiciales al sector pesquero) como nuevo Director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o el retorno de John Kerry, un marinero y atleta marítimo experimentado y apasionado, como

miembro del equipo del presidente de los Estados Unidos.

En cualquier caso, el confinamiento forzado nos ha dado la oportunidad de sentarnos y reflexionar sobre las campañas llevadas a cabo en el pasado y las actividades que apoyamos actualmente, y de plantearnos nuevas ideas para el futuro de la protección oceánica, que la Fundación Príncipe Alberto II de Mónaco ha publicado muy amablemente como contribución independiente durante la Semana del Océano de Mónaco celebrada virtualmente en marzo de 2021, en un ensayo titulado *Blue Food for Thought* [1]. Estas ideas son el resultado de décadas de experiencia trabajando en política oceánica y haciendo campañas para obtener cambios fundamentales en la manera como se utiliza el océano.

Uno de los proyectos consiste en elaborar una estrategia alternativa sobre las áreas marinas protegidas (AMP), haciendo de la vida marina y la protección del hábitat una regla, y no una excepción, al menos en alta mar.

El océano de la esperanza

Los defensores del océano confían que la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD COP15), en Kunming, China, y la 26ª Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC COP26), en Glasgow, Escocia, se celebren durante en octubre y en noviembre de 2021, respectivamente. Las dos reuniones internacionales, que tenían que ser decisivas para desbloquear los objetivos clave de conservación para la próxima década, se pospusieron en el 2020 [2].

Con todo, otras reuniones clave que también eran estaban en la agenda del 2020 ya han sido pospuestas en el 2022. La cuarta (y esperamos que la última) sesión de la conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional legalmente vinculante en cuanto a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas que traspasan la jurisdicción nacional (BBNJ), ha sido reprogramada por segunda vez. Hay prevista una conferencia de alto nivel de la ONU (High-Level UN Ocean Conference) en Lisboa, Portugal, para revisar los avances en la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible para el océano (ODS14), que no se llevará a cabo antes del 2022. Y la decisión con respecto al lanzamiento de un acuerdo global sobre desperdicios de plástico a la 5ª Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (5th UN Environment Assembly) en Nairobi, Kenia, también tendrá que esperar, como mínimo, hasta el próximo año.

Con el fin de mantener el impulso emprendido en el 2020, algunas reuniones multilaterales se efectuaron en línea, pero las limitaciones inherentes a las «reuniones virtuales» impidieron llegar a los acuerdos que buscaban a los activistas. Por ejemplo, en octubre de 2020, en la reunión virtual de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos de la Antártida (CCAMLR), la Federación de Rusia y China afirmaron que hacía falta profundizar en más consultas antes de que consideraran levantar su oposición a la designación de tres áreas protegidas en los mares del Sur, en torno al continente antártico, un objetivo que requiere un acuerdo de consenso y al cual las otras partes de la CCAMLR han dedicado

esfuerzos durante años.

El confinamiento forzado nos ha dado la oportunidad de sentarnos y reflexionar sobre las campañas llevadas a cabo en el pasado y plantearnos nuevas ideas para el futuro de la protección oceánica

Del mismo modo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) no ha seguido el camino para cumplir con el mandato del ODS14 de eliminar las subvenciones en el sector pesquero que contribuyen a la sobrepesca, la sobrecapacidad y la pesca INDNR (ilegal, no declarada y no regulada) en 2020. El director general de la OMC, el doctor Ngozi Okonjo-Iweala, convocó una reunión ministerial «virtual» para el 15 de julio de 2021 con el objetivo de concluir estas negociaciones sobre las subvenciones, pero parece que la OMC ha reducido sus expectativas en los últimos días de preparación. La pandemia ha permitido que todo el mundo aprenda a reunirse y a hablar en línea, pero las negociaciones multilaterales requieren consultas informales que se basan en la presencia física para generar confianza y llegar a acuerdos. Sin duda, una vez haya pasado la pandemia viajaremos menos para asistir a reuniones y conferencias, pero las reuniones físicas no desaparecerán del todo, aunque se mantendrán los formatos híbridos.

¿Y el progreso?

El año 2020 finalizó con la creación de un informe por parte del Panel de Alto Nivel para una economía oceánica sostenible, formado por los jefes de estado y de gobierno de 14 países que se comprometían a poner la sostenibilidad en el centro de la gestión, producción y protección del océano. La economía azul sostenible se considera un componente esencial de la economía verde. En palabras del comisario europeo de Medio Ambiente y Océano, Virginijus Sinkevičius: «el verde, sin el azul, es amarillo».

Y, para iniciar en el 2021, el 11 de enero el Gobierno de Francia acogió, en colaboración con la ONU, el Banco Mundial y otros países, la tercera edición de las cumbres One Planet, que esta vez se centró en la biodiversidad, incluida la del océano. Allí se creó la Coalición de Alta Ambición, High Ambition Coalition (HAC), para la naturaleza y las personas, formada por más de 45 países. La coalición está copresidida por Costa Rica y Francia y, también, por el Reino Unido, que actúa como copresidente de Océano para los aspectos marítimos de la iniciativa. Su propósito es defender un acuerdo mundial para parar la pérdida creciente de especies y ecosistemas vitales a la tierra y en el mar. Los miembros de la HAC apuestan por el llamado objetivo 30×30, que consiste en alcanzar la protección del 30% de nuestro planeta (tierra y mar) de cara al año 2030.

El océano de la desolación

Visto en retrospectiva, sin embargo, cuesta tomarse seriamente esta nueva promesa, porque el 30×30 no es nada más que la reiteración de un compromiso fallido del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) de 2010, conocido como Aichi Target 11 para proteger, en un plazo de diez años, el 17% de la tierra y el 10% de las zonas oceánicas y costeras. Y este compromiso de 2010 también fue precedido por otro que prometía «poner fin a la pérdida de biodiversidad en el 2010», creado a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburg en el 2002 (Rio+10). Es, por lo tanto, tentador calificarlo todo de simple palabrería, como hizo a la joven activista sueca Greta Thunberg el día de la cumbre One Planet. ¿Por qué nos tendríamos que creer los gobiernos, esta vez, si sabemos que no cumplieron su palabra cuando todavía no tenían grandes ambiciones? La concesión de 61 nuevas licencias para la explotación de petróleo y gas en alta mar por parte del gobierno de Noruega pocas semanas después de que la primera ministra, Erna Solberg, hubiera creado el informe del Panel de Alto Nivel para una economía oceánica sostenible, que ella misma había presidido, también planteó cuestiones inevitables sobre las verdaderas intenciones de sus miembros.

De todos modos, si retrocedemos un poco en el tiempo, la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), que desencadenó la génesis del movimiento ecologista moderno, dio su fruto. Las leyes ambientales y las regulaciones multilaterales contemporáneas que surgieron de aquella conferencia crearon una red de seguridad que nos permitió ganar tiempo para limitar o retrasar los daños ambientales. El medio ambiente global se encuentra en una crisis innegablemente grave, pero es difícil prever cómo habría resultado sin esta red de seguridad. En otras palabras, el hecho de que los esfuerzos realizados no sirvan para conseguir aquello que queríamos no quiere decir que se hayan desperdiciado. Los éxitos pueden reforzarse con el paso del tiempo. Aunque este concepto no es nuevo para los miembros de la comunidad política, nos gustaría ofrecer un ejemplo histórico, dado que conforma una parte importante de nuestra ideología sobre las campañas.

Pocas semanas después de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972, se adoptó el primer tratado mundial para la prevención de la contaminación marítima, conocido en aquel momento como el Convenio de Londres sobre vertidos (London Dumping Convention), y un año después también se promulgó el llamado Convenio MARPOL para evitar la contaminación derivada del transporte marítimo. Después de que estos tratados entraran en vigor, el derrame o vertido de residuos de los barcos no tardó en ser considerado inaceptable. La conferencia de 1972 también impulsó la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) al principio del Programa de Mares Regionales, iniciado a mediados de años 70, por el cual los estados costeros y sus científicos empezaron a trabajar juntos para proteger los mares que compartían más allá de las fronteras. Un gran éxito, realmente, teniendo en cuenta el contexto de hace medio siglo.

El problema de la red de seguridad creada en 1972 es que tenía unas grietas demasiado grandes para contener el flujo. Y el convenio de Londres todavía permitía verter al mar

barriles de residuos radiactivos y otros residuos industriales. Tuvieron que pasar años de campañas públicas de alto perfil, combinadas con una incidencia política entre bastidores, antes de que las partes de los Países Menos Avanzados (PMA) aprobaran en 1993 una enmienda vinculante que prohibía el vertido deliberado de residuos industriales al mar. Tres años más tarde, en 1996, se adoptó el Protocolo de Londres para modernizar el convenio y después lo sustituyó; ahora se llama simplemente Convenio de Londres, después de que se retirara la palabra «dumping» (vertido), con el fin de reconocer la necesidad de alejarse del vertido de residuos en el océano, tal como habíamos propuesto [3].

Pero a pesar de los diversos éxitos notables (la protección antártida de los efectos de la minería en 1991, la prohibición de incinerar residuos en el mar en 1990 o la restricción para hacer pruebas de armas nucleares en 1996, para citar algunos), con el tiempo la red de seguridad se volvió cada vez más frágil, a medida que los problemas medioambientales se hacían más intratables, por razones que todo el mundo conoce y que no hace falta que repitamos aquí.

El objetivo de alcanzar la protección del 30% del planeta en 2030 no es nada más que la reiteración de un compromiso fallido. ¿Por qué nos tendríamos que creer a los gobiernos si no cumplieron su palabra?

El próximo año se cumplirá el 50º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas (1972), que tuvo lugar hace medio siglo en la ciudad natal de Greta Thunberg, en Estocolmo. La rabia y la preocupación de los jóvenes por su futuro está más que justificada, y los debemos tapar los agujeros de la red de seguridad y modernizar la política y la ley medioambientales, adaptándolas a los momentos críticos que experimentará nuestro planeta, así como el mundo natural, según las conclusiones del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático ([IPCC](#)) y de la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos ([IPBES](#)). Eso es, evidentemente, lo que la comunidad oceánica pretende conseguir.

Áreas marinas explotables (lista inversa)

Mientras los activistas siguen luchando por conseguir el reconocimiento de un número cada vez mayor de Áreas Marinas Protegidas (AMP) por todo el mundo, así como una adecuada gestión, quizás valdría la pena explorar otras opciones, como cambiarles el nombre y denominarlas *áreas marítimas explotables*. Elaborar una especie de lista inversa, según la cual la explotación de recursos naturales fuera una excepción, y no la norma.

En consecuencia, aquellos que buscan licencias para explotar las zonas y los recursos oceánicos tendrían que demostrar a las autoridades competentes que sus actividades no causan daños a la biodiversidad y a los hábitats marinos, o, en caso de necesidad, tendrían

que poner en marcha medidas reparadoras. En lugar de pedir a los activistas que demuestren que la protección es viable, los defensores de la industria tendrían que demostrar que la explotación no supone ningún riesgo para el medio ambiente, que deja una huella ambiental insignificante o, como mínimo, aceptable. Este nuevo enfoque trasladaría, en efecto, la carga de la prueba a las posibles corporaciones pesqueras, empresas navieras o conglomerados mineros, que también tendrían que demostrar la ausencia, de alternativas a las actividades extractivas que proponen.

El Aichi Target 11 y la actual campaña 30×30 muestran un consenso creciente sobre la necesidad de construir una red eficaz de áreas marinas protegidas. Pero llevar un proyecto como este en la práctica siempre requiere mucho tiempo. Ni siquiera el hecho de nombrar un área marina protegida garantiza que las especies y los hábitats reciban automáticamente protección. En diciembre de 2020, la ONG especializada Oceana estimó que el 96% de los parques marinos europeos permiten actividades destructivas dentro de sus límites. La frase «parques de papel» se ha convertido en una expresión habitual a la literatura sobre políticas ambientales.

Según la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas, que registra la información presentada por cada país, en más de 15.000 zonas protegidas hay más de 27 millones de kilómetros cuadrados de océano. Dicho de otra manera, casi el 7,5% del océano, una superficie del tamaño de Norteamérica, se encuentra bajo algún tipo de protección. Pero el nombramiento de áreas marinas protegidas puede significar muchas cosas diferentes. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reconoce tradicionalmente seis categorías diferentes de áreas marinas protegidas, que van desde reservas estrictas hasta zonas protegidas con un «uso sostenible» de los recursos naturales. Lubchenco et al. (2018) han demostrado que las zonas totalmente —o altamente— protegidas son las herramientas más efectivas para restaurar la biodiversidad marina, pero actualmente sólo representan el 2% de todas las áreas marinas protegidas. La existencia de espacios marinos protegidos insuficientemente eficaces puede deberse, por lo tanto, a la falta de la capacidad de un país para hacer cumplir sus propios propósitos o leyes, como paso, por ejemplo, con las áreas protegidas de las Islas Fénix (PIPA) en la República de Kiribati al Pacífico sur, un país con una zona económica exclusiva mayor que los Estados Unidos continentales, antes del establecimiento de una asociación y un fondo fiduciario en 2015 para mejorar la gestión y el control. También puede deberse a un *laissez-faire* deliberado, como en el caso de algunos parques marinos que no prohíben la pesca industrial o, incluso, la minería de fondos marinos.

Las negociaciones en curso sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional (BBNJ) podrían ser una oportunidad por explorar si (y en caso afirmativo, cómo) esta propuesta de lista inversa se podría aplicar en alta mar. Las zonas que se encuentran fuera de la jurisdicción nacional, también conocidas como zonas de alta mar, representan el 64% de la superficie oceánica mundial, que equivale al 45% de la superficie terrestre y al 95% del volumen del océano. Los activistas han invertido mucha energía y recursos en las negociaciones del BBNJ durante la última década.

Sin embargo, aunque el acuerdo multilateral que pretenden adquirir en virtud del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar para mejorar el gobierno y la conservación de alta mar se adopte el próximo año, hará falta un esfuerzo adicional considerable por llegar a un consenso sobre las herramientas de gestión de enfoque local que hacen falta para implementarlo, como las áreas marinas protegidas de alta mar. Aunque las adopten y entren en vigor (lo cual también tardará un tiempo), es improbable que las partes del acuerdo del BBNJ lleguen a un consenso de un día para el otro sobre el dónde y el cuándo se tienen que designar y gestionar las áreas marinas protegidas de alta mar.

Si desde el principio se pudiera pactar que los usuarios del espacio y los recursos oceánicos son los responsables de demostrar que sus acciones no causarán daños indebidos a la biodiversidad marina, se establecería un poderoso precedente que cambiaría las normas del juego. Si nos imaginamos el futuro acuerdo del BBNJ como un tablero de ajedrez en que se desarrollan los esfuerzos de la comunidad internacional por mejorar la conservación y la sostenibilidad de la biodiversidad en alta mar, sería mucho más beneficioso para la vida oceánica que la protección fuera el punto de partida, y no la explotación. Aunque las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) son las responsables de gestionar las operaciones de pesca, la propuesta de lista inversa según el acuerdo del BBNJ también podría servir para identificar qué operaciones son aceptables y cuáles no. Por ejemplo, según el acuerdo del BBNJ, la lista inversa se podría convertir en una herramienta eficaz para garantizar que la obligación de llevar a cabo las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) —recogidas en el borrador del acuerdo— se aplique totalmente y se tengan en cuenta las conclusiones.

De manera alternativa, o adicional, también se podría plantear una lista inversa en el marco de determinados acuerdos regionales. Por ejemplo, a la cumbre One Planet celebrada en enero de 2021, la Unión por el Mediterráneo anunció que elaboraría un plan de acción específico de cara al 2030 que giraría alrededor de cuatro pilares, los cuales incluyen un mayor esfuerzo por preservar la biodiversidad marina, el fin de la sobrepesca en el 2030, el endurecimiento de la lucha contra la contaminación marina y la ecologización del sector marítimo. El uso del proyecto de la lista inversa en el océano Antártico en virtud de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Antártida (CCAMLR) también podría ser una solución para eliminar los obstáculos al nombramiento de áreas marinas protegidas en esta región. En lugar de luchar por llegar a acuerdos sobre la designación de estas áreas, los activistas tan sólo tendrían que observar la lucha de la industria para alcanzar acuerdos sobre el nombramiento de áreas marinas explotables. Y, por definición, todas las zonas no designadas como zonas marinas explotables serían zonas protegidas.

En lugar de pedir a los activistas que demuestren que la protección es viable, aquellos que buscan licencias para explotar las zonas y los recursos oceánicos tendrían que demostrar a las autoridades que sus actividades no causan daños a la biodiversidad ni a los hábitats marinos

Este enfoque puede parecer desmelenado, vistos los obstáculos para conseguir protecciones más modestas. Sin embargo, tal como demuestran el Convenio de Londres y otros ejemplos pasados, tener objetivos aspiracionales potentes (combinados con campañas públicas de alto perfil) puede ser clave para generar el tipo de apoyo público y la demanda de acción que comporta la protección del océano. Todavía con más razón cuando los gobiernos ya se han comprometido a invertir la pérdida de biodiversidad, etc. Toda crisis puede ser una oportunidad, y encontramos un precedente en el Acuerdo internacional para prevenir la pesca no regulada en alta mar del Ártico Central, motivado por el cambio climático y firmado en el 2018 por Canadá, China, Dinamarca, la UE, Islandia, Japón, la República de Corea, Noruega, la Federación de Rusia y los EE.UU., que impide la pesca comercial hasta que no haya una gestión y un control basados en la ciencia.

Propuestas

ONG, científicos, gobiernos y organizaciones intergubernamentales podrían:

- Hacer presión para invertir la tendencia por medio de una lista inversa según la cual los extractores y beneficiarios potenciales tendrían que solicitar licencias en las zonas marítimas explotables para utilizar el espacio y los recursos oceánicos. Los paisajes marinos fuera de estas áreas se convertirían, por definición, en áreas marinas protegidas (AMP).
- Presentar esta propuesta en el contexto del Decenio de la ONU de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible bajo los auspicios de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (2021-2030), las negociaciones del BBNJ y los foros regionales.
- Planificar un debate con el objetivo de plantear este enfoque preventivo a la conferencia de alto nivel de la ONU que se celebrará en Lisboa en el 2022, tomando en consideración las deliberaciones de la 15ª Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en lo referente al proyecto de las áreas marinas protegidas de la campaña 30x30.

REFERENCIAS

- 1 — El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD) también ha publicado un resumen en el portal web SDG Knowledge Hub, con el título «Blue Food for Thought: Four New Ideas for Protecting the Ocean». [Disponible en línea](#).
- 2 — En el momento de escribir este artículo (finales de junio de 2021), la web de la CDB sigue anunciando que la COP15 tendrá lugar en Kunming del 11 al 24 de octubre de 2021, pero es probable que el calendario cambie pronto. Mientras tanto, los planes de la COP26 de la UNFCCC en Glasgow en noviembre de 2021 se detallarán en una reunión preparatoria ministerial convocada por la presidencia de la COP26 del Reino Unido a finales de julio de 2021.

3 — Véase los párrafos 4.24 y 4.25 de los informes de la 15ª Reunión Consultiva de las Partes del Convenio de Londres, 1992.



Rémi Parmentier

Rémi Parmentier es director fundador de la consultora Grupo Varda, donde desarrolla proyectos en áreas como la gobernanza oceánica, la política marina, la acción climática o la lucha contra la corrupción. Tiene una trayectoria de más de cuatro décadas vinculado a los movimientos internacionales a favor del medio ambiente: fue uno de los miembros fundadores de Greenpeace Internacional, e impulsó la apertura de las oficinas de Greenpeace en Francia, España y América Latina. Tuvo un papel protagonista en la creación de la Unidad Estratégica y Política de Greenpeace International, que lideró como Director Político. Durante su larga carrera, ha colaborado con varios gobiernos y organizaciones en foros de política internacional, adquiriendo un gran conocimiento en las áreas de desarrollo sostenible, política ambiental, salud pública, política marina, prevención de la contaminación tóxica o proliferación nuclear. Parmentier fue el principal artífice de la prohibición mundial del vertido de residuos nucleares e industriales en el mar. En 2006, impulsó la celebración de la primera Asamblea Mundial sobre Trabajo y Medio Ambiente. Más recientemente, ha participado en la conceptualización de la Global Ocean Commission y ha contribuido a impulsar campañas como *Because the Ocean initiative* o *Low Hanging Fish campaign*.



Kelly Rigg

Kelly Rigg es directora fundadora del Grupo Varda, una consultora que proporciona asesoramiento estratégico, experiencia y coordinación de campañas en una amplia gama de cuestiones ambientales y sociales de ámbito internacional. Durante más de 30 años, ha liderado campañas internacionales relacionadas con el clima, la energía, los océanos o la Antártida, entre otras temáticas. Rigg es especialista en gestión de proyectos, coordinación y comunicación de iniciativas internacionales. En 2009 se unió a la Campaña Global para la Acción Climática, donde ejerció de directora ejecutiva durante cuatro años. También ha sido directora senior de campañas en Greenpeace Internacional. Ha liderado la iniciativa de la coalición Deep Sea Conservation para proteger la alta mar de la pesca de fondo destructiva.