



COMITÉ DE PESCA

34.º período de sesiones

1-5 de febrero de 2021

OTRAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN EFICACES BASADAS EN ZONAS GEOGRÁFICAS

Resumen

Las medidas basadas en zonas geográficas son un instrumento fundamental de muchas estrategias e iniciativas centradas en la ordenación pesquera y la conservación de la biodiversidad, y forman parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14 (meta 14.5 de los ODS). Estas medidas, en particular, se defienden firmemente como medidas de conservación de la biodiversidad. En la Meta 11 de Aichi para la biodiversidad del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) se pidió a los países que se comprometieran a conservar un 10 % de los entornos marinos y costeros mediante zonas marinas protegidas y “otras medidas de conservación eficaces basadas en zonas geográficas” (OMCE). Para muchos países, el desafío ha residido en cómo cumplir sus compromisos mundiales. La integración de la biodiversidad en todos los sectores que utilizan los recursos marinos y la referencia de la Meta 11 a las OMCE han presentado oportunidades para superar este desafío, si bien muchos países aún no han sido capaces de cumplir sus compromisos basados en zonas geográficas debido a la falta de entendimiento común sobre lo que se consideraba una medida de este tipo hasta antes de finales de 2018 cuando se adoptaron una definición y unos criterios. Habida cuenta de que las Partes en el CDB están negociando el Marco mundial para la diversidad biológica posterior a 2020, estas tienen la oportunidad de seguir aceptando las OMCE con el fin de ayudar a reconocer que una gama de medidas de ordenación basadas en zonas geográficas puede obtener beneficios para la biodiversidad, incluidas aquellas que ponen en marcha y gestionan los sectores de uso.

En el presente documento informativo se ofrecen los antecedentes y el alcance del concepto de OMCE, se explica por qué estas medidas representan una oportunidad importante para el sector pesquero y cómo encajan en el programa mundial de ordenación de la pesca y conservación de la biodiversidad. Asimismo, se incluye un resumen de la labor reciente de la Organización y la labor futura prevista en materia de ordenación pesquera basada en zonas geográficas.

I. ANTECEDENTES Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE OTRAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN EFICACES BASADAS EN ZONAS GEOGRÁFICAS

1. La disminución mundial de la biodiversidad ha dado lugar a un mayor deseo de salvaguardar los procesos ambientales y mitigar los efectos antropogénicos. Por lo tanto, el punto de intersección entre la utilización sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas mundiales. La biodiversidad es fundamental para la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de vida de millones de personas en todo el mundo. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) cuenta con una historia larga y consolidada de trabajo para la erradicación del hambre y el logro de la seguridad alimentaria a nivel mundial. La conservación de los recursos naturales se incluye en la Constitución de la FAO. Los miembros de la Organización han respaldado una serie de compromisos relacionados con la biodiversidad mediante decisiones de los comités técnicos de la FAO, en particular el Comité de Pesca (COFI). En respuesta, la FAO ha publicado la Estrategia para la integración de la biodiversidad¹ y está en proceso de finalizar un plan de acción.

2. La pesca está llamada a desempeñar un papel importante en la conservación de la biodiversidad de los océanos y en la contribución al bienestar de los seres humanos. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se incluye el ODS 14, que tiene como finalidad conciliar la utilización sostenible de los recursos pesqueros, la equidad social y el desarrollo económico. La sostenibilidad de los recursos naturales adquiere una importancia extrema e involucra a muchos actores que trabajan en diferentes sectores, por cuanto la población mundial está creciendo y depende cada vez más y más de la pesca y la acuicultura para preservar su seguridad alimentaria y nutricional y la seguridad de sus medios de vida. En este contexto, la mejora de las medidas y sinergias en los planos mundial y regional es fundamental.

La ordenación basada en zonas geográficas en la conservación de la biodiversidad

3. La conservación de los recursos marinos basada en zonas geográficas constituye una de las principales esferas de interés de muchas estrategias y medidas centradas en la conservación. Las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) han reconocido de manera oficial el papel que desempeña la ordenación basada en zonas geográficas en la conservación de la biodiversidad a través de la adopción de la Meta 11 de Aichi para la diversidad biológica en el año 2010. En la Meta 11 se refleja específicamente la importancia de la conservación basada en zonas geográficas para preservar la biodiversidad marina y se pide que el 10 % de las zonas costeras y marinas se conserve mediante zonas protegidas y otras medidas de conservación eficaces basadas en zonas geográficas (OMCE) para 2020 (Decisión x/2)². La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reforzado este aspecto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con la adopción de la meta 14.5 de los ODS, en la que se incluye un objetivo similar de conservación del 10 % de las zonas costeras y marinas.

4. Estas metas de conservación basadas en zonas geográficas y sus compromisos conexos han propiciado una expansión rápida del alcance de las zonas marinas protegidas. Sin embargo, este crecimiento rápido ha generado críticas sobre la eficacia de esas zonas, en particular con respecto a la idoneidad de su ubicación, gobernanza, gestión y sus valores y costos sociales y ecológicos^{3,4,5}. Muchas de estas zonas se han situado en lugares convenientes desde un punto de vista político y no en zonas

¹ <http://www.fao.org/3/ca7722es/ca7722es.pdf>.

² www.cbd.int/decision/cop/?id=12268.

³ O'Leary B. C., Ban N. C., Fernandez M., Friedlander A. M., García-Borboroglu P., Golbuu Y., Guidetti P., Harris J. M., Hawkins J. P., Langlois T., *et al.* 2018. Addressing Criticisms of Large-Scale Marine Protected Areas. *BioScience* 68: 359-370.

⁴ Jantke K., Jones K. R., Allan J. R., Chauvenet A. L. M., Watson J. E. M., Possingham H. P. 2018. Poor ecological representation by an expensive reserve system: Evaluating 35 years of marine protected area expansion. *Conservation Letters*: e12584.

⁵ Klein C. J., Brown C. J., Halpern B. S., Segan D. B., McGowan J., Beger M., Watson J. E. M. 2015. Shortfalls in the global protected area network at representing marine biodiversity. *Scientific Reports*, 5: 17539.

importantes en términos biológicos y científicamente respaldadas; la amplia mayoría de las especies marinas no han tenido una cobertura adecuada; muchas zonas son demasiado pequeñas para ofrecer una protección adecuada; y algunas se gestionan, vigilan y cumplen de manera deficiente y, en consecuencia, se trata simplemente de “parques de papel”. Otras también han recibido críticas por su costo.

5. La atención se ha centrado en la referencia de la Meta 11 a las OMCE, lo que posibilita que una gama de sectores que hacen un uso sostenible de los recursos contribuya al logro de las metas mundiales en materia de biodiversidad a través de sus propias iniciativas de ordenación basadas en zonas geográficas, ayudando de esa manera a los países a cumplir su compromiso de conservar el 10 % de las zonas marinas y costeras en el marco de la Meta 11. Lograr las metas de ordenación basadas en zonas geográficas únicamente mediante la presentación de informes sobre zonas marinas protegidas sigue siendo un desafío del Marco posterior a 2020. En noviembre de 2018, con ocasión de la 14.^a Conferencia de las Partes en el CDB, se adoptaron de manera formal una definición, unos criterios y unas recomendaciones relativos a las OMCE. En la Decisión (14/8)⁶ se definen las OMCE en función de los resultados logrados según la zona: “...una zona delimitada geográficamente que no sea un área protegida y que esté gobernada y gestionada de manera tal de lograr en forma sostenida resultados positivos y duraderos para la conservación de la diversidad biológica *in situ*, con funciones y servicios asociados de los ecosistemas y, donde proceda, valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores pertinentes a nivel local”. En el Anexo III de la Decisión 14/8 se presentan 13 principios rectores que describen las características que deben tener las OMCE, así como cuatro criterios y 10 subcriterios que las medidas de ordenación basadas en zonas geográficas deben cumplir para tener la consideración de OMCE.

II. LAS OMCE EN EL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN MUNDIAL

6. El concepto de OMCE representa una nueva oportunidad para que los Estados reconozcan el potencial de la conservación de la biodiversidad a partir de una serie de medidas de ordenación espacial mucho más amplia que nunca. Se han emprendido numerosos esfuerzos internacionales para definir y poner en marcha OMCE en múltiples sectores y prestar asesoramiento al respecto. Más concretamente en el ámbito de la pesca, muchas medidas de ordenación pesquera basadas en zonas geográficas ya tienen como finalidad lograr los objetivos de sostenibilidad y reúnen las condiciones adecuadas para cumplir los criterios de las OMCE. Estas medidas se incluyen de manera amplia en los planes y procesos de ordenación de la pesca⁷. El reconocimiento de las OMCE ofrece a los Estados un incentivo para coordinar los esfuerzos en pos de medidas de ordenación pesquera basadas en zonas geográficas para ese y otros sectores pertinentes, que se desarrollan en sus zonas económicas exclusivas con instrumentos de ordenación basados en zonas geográficas que se utilizan en otros sectores. Estas medidas de ordenación pesquera definidas en función de las zonas y establecidas de manera formal pueden integrarse en todos los sectores concurrentes a fin de reducir los conflictos y ayudar a las partes interesadas a lograr un equilibrio entre los usos competitivos del entorno marino.

7. Las OMCE representan una oportunidad importante para facilitar la participación de las personas que actúan en los sectores que hacen un uso sostenible de los recursos, así como de muchas otras comunidades, en la conservación de la biodiversidad. En particular, el concepto de OMCE permite a una gama de sectores de uso sostenible contribuir a alcanzar las metas mundiales en materia de biodiversidad a través de sus propias iniciativas de ordenación basadas en zonas geográficas. Esto puede dar lugar a tres importantes pasos adelante en el logro de la conservación de la biodiversidad: 1) la integración de los objetivos de conservación de la biodiversidad en la gestión del uso de los recursos naturales; 2) la garantía de que los objetivos de los sectores de uso sostenible se incluyen en los debates y las decisiones sobre la conservación de la biodiversidad; 3) el mejoramiento del diálogo y la coordinación intersectoriales al tener que coordinar a los sectores de uso sostenible y de los recursos naturales y los organismos ambientales, así como a otros sectores participantes (por ejemplo,

⁶ CBD/COP/DEC/14/8.

⁷ Diz, D., Johnson, D., Riddell, M., Rees, S., Battle, J., Gjerde, K., Hennige, S. y Roberts, J. M. (2018). Mainstreaming marine biodiversity into the SDGs: the role of other effective area-based conservation measures (SDG 14.5). *Marine Policy* 93:251-261.

los de los transportes públicos, la silvicultura, la energía y la planificación). Además, es importante hacer hincapié en que los países deben establecer zonas marinas protegidas y OMCE si deseamos tener éxito en la conservación de la biodiversidad marina. La creación de redes de zonas marinas protegidas y OMCE puede conllevar, en general, una conservación más eficaz. Con la aceptación de las OMCE asimismo se convierte a la conservación en un esfuerzo multisectorial y se reconocen las necesidades de las personas (por ejemplo, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos, los medios de vida y los valores culturales).

8. A pesar de los beneficios de crear redes de zonas marinas protegidas y OMCE, el concepto de OMCE ha generado una confusión considerable en términos generales, por cuanto las Partes no elaboraron ni adoptaron unas directrices oficiales previamente sobre la manera de evaluar lo que podía reconocerse como una medida de este tipo o no en el marco de la Meta 11. Si bien actualmente ya existen una definición y unos criterios para las OMCE (CBD/COP/DEC/14/8)⁸, muchos países han experimentado dificultades a la hora de interpretar y aplicar el concepto de OMCE para cumplir su compromiso de la Meta 11. Habida cuenta de que las Partes en el CDB están negociando unas nuevas metas en el Marco posterior a 2020, es probable que se adopte una nueva meta de ordenación basada en zonas geográficas en la que se pida la conservación de hasta un 30 % de los entornos marinos y costeros mediante zonas marinas protegidas u OMCE. Para que los países tengan éxito en el cumplimiento de esta nueva meta será necesario que presenten una combinación de zonas protegidas y OMCE para el sector pesquero y otros sectores.

9. Muchos países ahora necesitan orientación sobre la manera de interpretar y aplicar la definición oficial de las OMCE y cumplir los criterios correspondientes, en particular en los sectores de la pesca y la acuicultura. Dicha orientación les permitirá utilizar las zonas marinas protegidas y las OMCE para conseguir las metas basadas en zonas geográficas acordadas en el Marco del CDB posterior a 2020. Esto es especialmente importante para los países que todavía no cuentan con capacidad para determinar y evaluar posibles OMCE a efectos de la presentación de informes en el contexto del CDB.

III. RESUMEN DE LA LABOR DE LA DIVISIÓN DE PESCA DE LA FAO EN RELACIÓN CON LAS OMCE

10. La labor reciente de la FAO en materia de ordenación basada en zonas geográficas se ha centrado en la aplicación de medidas de ordenación espacial, haciendo especial hincapié en las OMCE y la conservación y utilización sostenible de los recursos pesqueros a largo plazo. Esta labor comprende medidas para gestionar y conservar los ecosistemas mediante el apoyo a la aplicación de medidas de ordenación espacial en la pesca, y ha sido orientada en los períodos de sesiones del COFI, especialmente en su 33.º período de sesiones, en el marco del cual:

El Comité acogió con agrado el apoyo de la FAO al CDB con vistas a la consecución de las Metas de Aichi para la biodiversidad, así como la participación de la FAO en la visión del CDB posterior a 2020. Solicitó a la FAO que prosiguiera con el trabajo sobre los instrumentos de ordenación basados en zonas y que continuara cooperando con otras organizaciones que trabajaban en este asunto. El Comité solicitó a la FAO que siguiera cooperando con el CDB y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la facilitación de mecanismos oficiales de coordinación entre los órganos regionales de pesca (ORP) y los programas de mares regionales (párr. 79, Informe del 33.º período de sesiones del COFI).

11. En 2018 y 2019, la FAO, en calidad de observador del CDB, contribuyó a la definición y los criterios de las OMCE y apoyó a los Estados Miembros de la Organización en el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico y la Conferencia de las Partes del CDB en el debate, la negociación y la consecuente adopción de las Partes de una definición, unos principios rectores y unos criterios para el reconocimiento de las OMCE⁹.

⁸ <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-es.pdf>.

⁹ <https://www.cbd.int/doc/c/e839/2b26/356507979c151e8d729c3a2e/cop-14-l-19-es.pdf>.

12. En los últimos años, la FAO ha participado de manera periódica en los procesos y las actividades de la Secretaría del CDB relacionados con el apoyo a los Estados en el mejoramiento de su presentación de informes sobre la Meta 11 y la elaboración del Marco posterior a 2020. En 2018, la FAO se sumó a la Asociación por la Meta 11 de Aichi, una plataforma creada por la Secretaría del CDB para que los Estados y las organizaciones se comprometan con esa meta y trabajen conjuntamente para estimular el respaldo regional a fin de ayudar a los Estados a cumplir los compromisos vinculados a la misma.

13. Tras la 14.^a Conferencia de las Partes en el CDB, en la que las Partes adoptaron una definición para las OMCE, así como unos criterios y unas directrices para su determinación¹⁰, la FAO, el Grupo de expertos en pesca de la Comisión de Gestión de Ecosistemas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Oficina Europea de Conservación y Desarrollo, en colaboración con la Secretaría del CDB y con el apoyo del Consejo Nórdico de Ministros, organizaron una reunión de expertos que tuvo lugar del 7 al 10 de mayo de 2019 en la Sede de la FAO con el objetivo de iniciar el proceso de apoyo al sector pesquero de modo que participe en la determinación de OMCE en apoyo de la Meta 11 de Aichi¹¹ (véase el documento COFI/2020/SBD.19 para obtener un resumen de la reunión). El objetivo de la reunión de expertos era recopilar una amplia variedad de consejos de expertos sobre identificación y establecimiento de OMCE en el sector de la pesca de captura marina con base en la Decisión 14/8 de la Conferencia de las Partes en el CDB. Los participantes procedían de una variedad de contextos institucionales, aportando por lo tanto conocimientos y contextos diversos a la reunión en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con las OMCE y la posible contribución de numerosas medidas especiales a la conservación de la biodiversidad. En la reunión de expertos se examinaron una serie de temas, entre los que se incluyen los siguientes: 1) la justificación de la elaboración de directrices para las OMCE en el sector de la pesca de captura marina; 2) la definición de las OMCE; 3) los principios rectores y características comunes; 4) los criterios de determinación y evaluación; 5) los conceptos clave y las cuestiones transversales en el contexto pesquero; 6) las esferas de evaluación para su inclusión en la presentación de informes sobre las OMCE y la gestión de las mismas; 7) el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes; 8) la reevaluación de las OMCE; y 9) las cuestiones seleccionadas relativas a la gobernanza.

14. En lo concerniente al Marco posterior a 2020, a finales de 2019, la FAO realizó aportaciones al primer Grupo de trabajo de composición abierta del CDB, así como a diversas consultas temáticas (por ejemplo, sobre medidas basadas en zonas geográficas, biodiversidad marina y costera y restauración) organizadas por los presidentes de ese grupo. Aún más importante, la Organización ha prestado el asesoramiento técnico pertinente para fundamentar las deliberaciones sobre la inclusión del concepto de OMCE en las nuevas metas de ordenación basadas en zonas geográficas del Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, poniendo de manifiesto que los esfuerzos por conservar la biodiversidad de manera integral solo podrán tener lugar si los sectores de utilización extractiva y no extractiva trabajan conjuntamente.

15. La FAO sigue trabajando para fundamentar el reconocimiento del papel de la pesca y la acuicultura en el diálogo de las OMCE y el Marco del CDB y está preparada para prestar apoyo a sus Miembros en la determinación, evaluación, presentación de informes y el seguimiento de las OMCE y las zonas marinas protegidas, puesto que los Estados se preparan para acordar unos compromisos mayores de conservación basada en zonas geográficas de áreas costeras y marinas en el Marco posterior a 2020. La FAO presentó su argumento en favor de este tipo de apoyo a la Mesa del COFI en 2019 y 2020 y recibió apoyo de múltiples miembros de la misma para seguir elaborando un plan de trabajo propuesto. Además, a principios de 2020, se pidió a la FAO que prestara asistencia en un taller¹² organizado por la UICN, al que fueron invitados funcionarios gubernamentales de múltiples ministerios y partes interesadas de África del Norte (el Reino de Marruecos, la República Argentina

¹⁰ CBD/COP/DEC/14/8.

¹¹ COFI/2020/SBD.19.

¹² Los materiales y el informe del taller pueden consultarse en el siguiente enlace:

www.iucn.org/news/mediterranean/202006/tapping-oecms-potential-advance-aichi-target-11-southern-and-eastern-mediterranean-countries.

Democrática y Popular, la República de Túnez, el Estado de Libia y la República Árabe de Egipto), así como de la República Libanesa, para aprender acerca del concepto de OMCE; que empezara a determinar medidas basadas en zonas geográficas en sus países que merecería la pena evaluar de conformidad con los criterios de las OMCE; y que mantuviera debates grupales sobre las OMCE dentro del contexto regional, que abarquen los aspectos terrestres y marinos (prestando especial atención a las medidas y esferas de conservación de la pesca) con ejemplos y casos de estudio específicos de posibles OMCE en la región.

16. A medida que el decenio de las metas de Aichi llega a su final y se negocia el Marco posterior a 2020, cuya adopción está prevista para la 15.^a Conferencia de las Partes, se han emprendido numerosos esfuerzos internacionales para definir y poner en práctica OMCE en múltiples sectores y prestar asesoramiento al respecto. Muchos países han empezado a pensar sobre el futuro de la conservación basada en zonas geográficas en sus jurisdicciones marítimas. Algunos han realizado progresos considerables; otros, por su parte, todavía están en la etapa conceptual y buscan orientación sobre la manera de proceder.

17. La FAO puede ayudar a fomentar la capacidad de sus Miembros de presentar informes sobre la manera en que el sector pesquero contribuye a los objetivos actuales y futuros en materia de conservación de la biodiversidad basados en zonas geográficas. La FAO se propone llevar a cabo seis actividades principales con vistas a ayudar a sus Miembros y a las ORP a evaluar y determinar OMCE en la pesca:

a) Acoger actos de aprendizaje mutuo en Asia y el Pacífico, África, y América Latina y el Caribe, y participar en ellos. Estos actos tendrán por objeto: 1) reunir a partes interesadas, expertos y gobiernos, y ayudar a orientar a los países en la determinación, el establecimiento, el seguimiento y la evaluación de instrumentos de ordenación basados en zonas geográficas, que puedan contribuir a la conservación de la biodiversidad marina, y en la presentación de informes al respecto; y 2) aprender de las experiencias de los países utilizando estos instrumentos en el contexto marino, lo que respaldará la actividad III a la que se hace referencia más adelante. Se prevé que en estos talleres se incluya al personal de organismos relacionados con la pesca, así como de los ORP. La Secretaría del CDB ha propuesto aunar esfuerzos con la FAO para planificar y facilitar estos actos.

b) Aumentar la sensibilidad general respecto de los instrumentos de ordenación espacial y sus beneficios para la pesca y la biodiversidad en los planos mundial y regional mediante procesos de asesoramiento y materiales de comunicación.

c) Solicitar aportaciones y preparar directrices para el establecimiento y la gestión de OMCE en el sector pesquero que complementen las directrices no sectoriales existentes. La actividad que se menciona en el apartado a) fundamentará la preparación de estas directrices, lo que permitirá que se elaboren directrices específicas a nivel mundial y regional.

d) Prestar asistencia sobre el terreno a los Estados en los planos regional y nacional para intercambiar experiencias sobre la aplicación de medidas de ordenación pesquera basadas en zonas geográficas que logren beneficios colaterales para la biodiversidad al objeto de aumentar el alcance de las OMCE.

e) Apoyar a los Miembros de la FAO en la aplicación de las directrices a las medidas de ordenación pesquera basadas en zonas geográficas en sus aguas nacionales con el fin de ayudar a los países a cumplir las metas mundiales de ordenación basadas en zonas geográficas y, al mismo tiempo, aumentar la seguridad alimentaria y la nutrición.

f) Ayudar a los Miembros de la FAO a elaborar indicadores sociales, económicos y ambientales que se pueden utilizar para hacer un seguimiento del desempeño de las zonas marinas protegidas y de otros instrumentos de ordenación basados en zonas geográficas, incluidas las OMCE, de modo que contribuyan de manera eficaz a la conservación de la pesca y de la biodiversidad, la seguridad alimentaria y el logro de los ODS.