

LAS AREAS MARINAS PROTEGIDAS MÁS ALLÁ DEL 2020

EDITORIAL

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO¹

Universidad de Granada

fajardo@ugr.es

Este dossier monográfico de la Revista Catalana de Dret Ambiental reúne distintos estudios que tienen en común las áreas marinas protegidas (AMPs en adelante) y los desafíos que su conservación debe afrontar desde el punto de vista de su regulación y de su gestión más allá del 2020. Esta fecha fue la elegida para alcanzar el objetivo establecido en la Meta de Aichi 11, de incrementar en un 10% la extensión de las AMPs en los océanos y mares de nuestro planeta.² Esta Meta de Aichi que se fijó en la 10ª Conferencia de las Partes de la Convención marco sobre la Diversidad Biológica en 2010, establecía además un objetivo cuantificable, lo que ha permitido en la fase final de este período evaluar los éxitos y fracasos que acompañan su consecución. En cualquier caso, este objetivo no se abandona con la llegada del nuevo año, ya que debe seguir inspirando las iniciativas internacionales y nacionales más allá, no sólo de su frontera temporal sino también más allá de las áreas hasta ahora protegidas. De hecho, la Meta de Aichi ya había hecho suyo el frustrado objetivo fijado por la Conferencia de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible para 2012³ y, ahora, tendrá continuidad hasta 2030 gracias al Objetivo 14 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que persigue “Conservar

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D Diversidad Biológica y Derecho Internacional: Nuevos Problemas y Tendencias, Interacción de Regímenes Jurídicos y Principales Retos Normativos, DER2017-85406-P, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y dirigido por los profesores Mar Campins i Eritja y Xavier Pons Rafols de la Universidad de Barcelona.

² Véase el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su Décima Reunión, X/2, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, de 27 de octubre de 2010 de <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-es.doc>, consultado por última vez el 1 de octubre de 2019.

³ Vid. Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, disponible en Internet en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement> consultado por última vez el 1 de octubre de 2019.

y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.⁴

Es necesario recordar que la creación de las primeras AMPs se remonta al siglo XIX cuando algunos Estados a título individual habrían creado estos espacios en los que conservar especies y ecosistemas vulnerables y valiosos. Así Australia crearía la primera área marina protegida en su Royal National Park cerca de Sidney en 1879.⁵ Posteriormente, la articulación jurídica a través de un ejercicio normativo multilateral vendría a consagrar estas actuaciones individuales, y a transformarlas en modelos de protección espacial a aplicar, con las necesarias adaptaciones, a otras zonas marinas.⁶ El marco normativo internacional resultante es de gran complejidad en la medida en que suma instrumentos universales, regionales⁷ y sectoriales que combinan distintas

⁴ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 en su Plan de Acción titulado «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», disponible en internet en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>, consultado por última vez, el 1 de Octubre de 2019.

⁵ Laffoley et al. señalan que “The protection of marine environments for customary purposes has traditionally occurred for millenia, but the formal designation of MPAs for conservation purposes has been a relatively recent initiative. The first documented example of an MPA in the world was in Australia –Royal National Park near Sydney was designated in 1879 and included regulations to protect a large tidal inlet. (...) The world’s first ‘proper’ MPA taking an ecosystem-based approach is believed to be the Forth Jefferson National Monument in Florida, United States, designated in 1935. The main impetus for MPAs, however, came with the World Parks Congress on National Parks in 1962, and a meeting in 1982 calling for the incorporation of marine coastal, and freshwater sites into the worldwide network of protected areas. Site-specific legislation passed in 1975 led to the world’s first large-scale MPA (LSMPA) for the Great Barrier Reef Marine Park (GBRMP). At 344.400 km², it remained the largest MPA for many decades, but today many much larger MPAs have been declared more recently, such as Papahānaumokuākea Marine National Monument around Hawaii’s north-west islands (1.5 million km²) or Marae Moana, the Cook Islands Marine Park (1.9 million km²),” D. Laffoley, J.M. Baxter, J.C. Day, L. Wenzel, P. Bueno, K. Zischka, “Marine Protected Areas”, en *World Seas: An Environmental Evaluation*, Elsevier, 2019, pp. 549-569.

⁶ Maes considera que “Marine spatial planning as a process to allocate space for specific uses can help to avoid user conflicts, to improve the management of marine spatial claims, and to sustain an ecosystem-based management of ocean and seas”, aunque reconoce que “There is no generally accepted definition of what is meant by MSP. MSP can be defined as ‘a process of analysing and allocating parts of the three-dimensional marine spaces to specific uses, to achieve ecological, economic and social objectives that are usually specified through the political process; the MSP process usually results in a comprehensive plan or vision for a marine region”, F. Maes, “The international legal framework for marine spatial planning”, *Marine Policy*, Vol. 32, 2008, pp. 797 y 798, y L. Juda, “Considerations in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems”, *Ocean Dev. Int. Law*, Vol. 30, 1999, p. 94.

⁷ En el caso de la protección del medio marino, Juste Ruiz considera que “el desarrollo normativo ha sido más espectacular en el plano regional donde se ha tomado nota de una forma más temprana de los nuevos problemas derivados de los usos intensivos y renovados de los espacios marinos”, J. Juste Ruiz, “El Marco Jurídico Internacional sobre Protección del Medio Ambiente Marino”, en Estanislao Arana García, F.J. Sanz Larruga (Dir.) y Asensio

visiones del diseño espacial y del grado de protección que ha de dedicarse al medio marino. En este escenario complejo, la protección del medio ambiente marino exige la convergencia de dos sectores del derecho internacional: el Derecho internacional del mar y el Derecho internacional del medio ambiente. Sus convenciones, por excelencia, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982⁸ y la Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992 han dado lugar en el ámbito de la conservación de la biodiversidad marina⁹ a la creación de nuevas fórmulas de protección cuya denominación simplificamos refiriéndonos a ellas como áreas marinas protegidas (AMPs) y también como redes de AMPs que las abarcan y las protegen desde un enfoque regional. De igual modo, estos regímenes normativos han dado lugar a distintos sistemas de gobernanza que tienen una misión de gestión y de control de las AMPs donde se intenta conciliar la conservación de los ecosistemas y las especies marinas con la explotación económica sostenible de los recursos que encierran.

Si bien con carácter previo ya existían categorías diversas tales como las “zonas especialmente protegidas” adoptadas por instrumentos jurídicos de referencia como el Protocolo a la Convención de Barcelona relativo a las Zonas Especialmente Protegidas y a la Diversidad Biológica en el Mediterráneo, no se ofrecía una definición de éstas,¹⁰ aunque sí se especificaba que el objetivo de las zonas protegidas es salvaguardar:

- a) tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de dimensión adecuada para garantizar su viabilidad a largo plazo y para mantener su diversidad biológica;
- b) hábitats que están en peligro de desaparición en su zona natural de distribución en el Mediterráneo o que tienen una zona natural reducida de distribución como consecuencia de su regresión o a causa de la limitación intrínseca de su zona;
- c) hábitats fundamentales para la supervivencia, reproducción y recuperación de especies en peligro, amenazadas o endémicas de flora o

Ortega Navarro (Coor.), *La Ordenación Jurídica del Medio Marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 de protección del medio marino*, Civitas, 2012, p. 85.

⁸ Véase la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención, *DO L 179* de 23.6.1998, p. 1.

⁹ A este respecto véase M. Bowman, P. Davies, y C. Redgwell, *Lyster's international wildlife law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 346–375.

¹⁰ Así no aparece en su artículo 1 sobre las definiciones.

fauna;

d) lugares de particular importancia debido a su interés científico, estético, cultural o educativo.¹¹

La categoría de *zona marina protegida/ área marina protegida / 'marine protected area'* vendría a cohesionar las diferencias de terminología que no sólo se refieren a diferencias idiomáticas¹² sino también conceptuales.¹³ Se señala que la acción más consensuada para abordar las Áreas Marinas Protegidas (Marine Protected Area) se lleva a cabo en la Conferencia de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible en 2002 como una extrapolación de la práctica regional precedente que habría impulsado el PNUMA,¹⁴ cuando en el Informe final de esta Conferencia los Estados asistentes se proponen:

“(…), promover la conservación y ordenación de los océanos adoptando medidas en todos los niveles y teniendo debidamente en cuenta los instrumentos internacionales aplicables para:

a) Mantener la productividad y la diversidad biológica de las zonas marinas y costeras importantes y vulnerables, incluidas las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; (...)

c) Elaborar diversos enfoques e instrumentos y facilitar su uso, incluido el enfoque basado en los ecosistemas, la eliminación de prácticas de pesca destructivas, el establecimiento de zonas marinas protegidas de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de información científica, incluso el establecimiento de redes antes de 2012, el cierre de zonas en algunas épocas del año para proteger los períodos y los lugares de cría y reproducción; el uso adecuado de la tierra en las zonas costeras y la planificación de las cuencas y la integración de la ordenación de las

¹¹ Artículo 4 del Protocolo.

¹² En las distintas versiones lingüísticas de los instrumentos internacionales y europeos puede apreciarse como en inglés y francés se utiliza el término '*area*' y '*aire*', mientras que en español se habla de '*zona*' y en italiano de '*zone*'.

¹³ Laffoley et al. reúnen los términos utilizados con más frecuencia para referirse a las áreas marinas y costeras protegidas que también encierran contornos conceptuales diferentes: "Biosphere reserve, buffer zone, coastal park, coastal preserve, conservation area, customary management area, ecological reserve, fish habitat area, fishery closure area, fully protected area, general use zone, habitat management area, habitat protection zone, historic shipwreck, managed resource protected area, marine and coastal protected area, marine conservation area, marine management area, marine monument, marine park, marine refugia, marine reserve, marine sanctuary, marine wilderness area, multiple use area, no-take area/zone, preservation zone, protected seascape, remote natural area, replenishment area/reserve, sanctuary, sanctuary zone, scientific reference area, scientific research area, seascape protection zone, sensitive sea area, special purpose area/zone, species management area, strict nature reserve, strictly protected area", D. Laffoley, J.M. Baxter, J.C. Day, L. Wenzel, P. Bueno, K. Zischka, "Marine Protected Areas", en *World Seas: An Environmental Evaluation*, Elsevier, 2019, p. 553.

¹⁴ Vid. Jaume Saura Estapá, "Las zonas protegidas en el Mediterráneo: tendencias recientes en la práctica de los Estados", en José Manuel Sobrino Heredia (Coord.), *Mares y Océanos en un Mundo en Cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 348 y 353.

zonas marinas y costeras en sectores clave;
d) Elaborar programas nacionales, regionales e internacionales para contener la pérdida de la diversidad biológica marina, incluidos los arrecifes de coral y los humedales; (...) ".¹⁵

También es una referencia la definición de área marina adoptada por la UICN que vino a calificar como tal "un área de terreno mareal o inter-mareal, junto con las aguas subyacentes y su flora y fauna asociada y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido reservada por ley u otros medios efectivos para proteger una parte o el todo de los ambientes comprendidos en la misma".¹⁶ Esta definición amplia y abierta, como señalarían los autores que contribuyeron a su elaboración, atiende a los objetivos de la UICN que perseguiría: "Proporcionar la protección, restauración, uso racional, comprensión y disfrute del patrimonio marino del mundo a perpetuidad a través de la creación de un sistema mundial representativo de áreas marinas protegidas y a través de el manejo de acuerdo con los principios de la Estrategia Mundial de Conservación de actividades humanas que usan o afectan el medio marino ".¹⁷

Por otra parte, como se afirmaría en la 10ª CoP de la Convención sobre la Biodiversidad de 2010,¹⁸ es necesario distinguir la identificación de AMPs por criterios científicos en "un proceso abierto que debe continuarse para permitir la mejora y actualización continuas a medida que vaya mejorando la información científica y técnica disponible en cada región"¹⁹ de lo que es la designación que finalmente lleven a cabo los Estados en virtud de sus competencias soberanas sobre su territorio y también más allá de las zonas sometidas a la jurisdicción nacional. Los Estados son los que tienen la última palabra para la designación

¹⁵ Vid apartado 32 que hace referencia al capítulo 17 del Programa 21 Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, disponible en Internet en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement> consultado por última vez el 1 de octubre de 2019.

¹⁶ Vid. UICN, "Áreas marinas protegidas, ¿Por qué tenerlas?", 1 de Febrero de 2010, disponible en Internet en <https://www.iucn.org/es/content/%C3%A1reas-protegidas-marinas-%E2%80%93-%C2%BFpor-qu%C3%A9-tenerlas>, consultado por última vez 15 de Octubre de 2019.

¹⁷ Vid. Graeme Kelleherand y Cheri Recchia, "Editorial – lessons frommarine protected areasaround the world", *Parks*, Vol. 8, nº2, 1998, p.1.

¹⁸ Vid. notas 21 y 22.

¹⁹ Recomendación adoptada por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en su 16ª Reunión, XVI/4, Diversidad Biológica Marina Y Costera: Áreas Marinas De Importancia Ecológica O Biológica, UNEP/CBD/SBSTTA/REC/XVI/4, de 18 de Junio de 2012.

de AMPs, y serán ellos los que faciliten los procesos de creación de AMPs o los que los subordinen a sus intereses nacionales.

Todas las AMPs a pesar de sus diferencias tienen en común principios que inspiran tanto su protección normativa como su gestión física. Los principios normativos de origen consuetudinario y convencional, tales como el principio de cooperación, persiguen superar los conflictos entre intereses económicos²⁰ y conservacionistas, haciendo que emerjan a la superficie –y a las negociaciones internacionales- los verdaderos intereses que alientan las posiciones de los Estados tanto costeros como del pabellón. Por ello es necesario recordar como señala Tullio Scovazzi, que “todos los Estados tienen una obligación derivada del derecho internacional consuetudinario y reformulada en el artículo 192 de la Convención sobre el Derecho del Mar de proteger y preservar el medio marino”.²¹ Además, en el artículo 193 de esta convención se hace una adaptación del Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano²² al señalar que:

Los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales

²⁰ Así, “*El análisis de los costes y beneficios potenciales derivados del establecimiento de áreas marinas protegidas (AMPs) se ve dificultado por la existencia de múltiples interacciones entre factores socioeconómicos, biológicos e institucionales*”, como señalan Alberto Ansuategi, Marta Escapa y Mette Termansen, “Las áreas marinas protegidas como instrumento de política ambiental”, *Cuadernos Económicos de ICE*, N° 71, 2006, p. 93.

²¹ También es necesario tener en cuenta su definición de AMP: “A marine protected area can generally be understood as an area of marine waters or seabed that is delimited within precise boundaries (including, if appropriate, buffer zones) and that is granted a special protection regime because of its significance for a number of reasons (ecological, biological, scientific, cultural, educational, recreational, etc.). This broad notion of marine protected area does not substantially depart from the definition of “protected area” given by the Art. 2 of the Convention on Biological Diversity (“a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives”) and from the definition of “marine and coastal protected areas” that has been proposed by the Ad Hoc Technical Group on Marine and Coastal Protected Areas, established within the framework of the same convention...”, Vid. Tullio Scovazzi, “The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity, including Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction: A Legal Perspective”, 2011, pp. 13-14, disponible en Internet en https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf, consultado por última vez el 1 de Octubre de 2019.

²² Este Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio humano y que luego se recogería en el principio 2 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y el Desarrollo Sostenible dispone que: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino.

Ello supone que el principio por excelencia del Derecho internacional del medio ambiente inspira la protección del medio marino y la manera en que la Convención sobre el Derecho del Mar persigue la obligación que de él se deriva se traduce en el artículo 194. 5 en el fundamento último de las AMPs que se crearán posteriormente cuando señala que

“Entre las medidas que se tomen de conformidad con esta Parte figurarán las necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro”.

A esta visión y a estos principios que deben inspirar la creación de AMPs desde la Convención sobre el Derecho del Mar, es necesario también sumar los nuevos principios procedentes del Derecho internacional del medio ambiente, tales como el principio de desarrollo sostenible y los principios de prevención y los criterios de precaución y de interconectividad o el enfoque ecosistémico²³ que tendrán que aplicarse como marco normativo básico de referencia. Así, se habría evolucionado desde una perspectiva económica de protección de los recursos marinos prevalente hasta hace pocos años en el Derecho Internacional del Mar, hacia una perspectiva que se ve reflejada en la Declaración de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002 cuando se formula como funciones complementarias “[m]antener la productividad y la diversidad biológica”.²⁴ Hoy las fórmulas que se adoptan apuestan por una transición ecológica que prioriza la conservación de la diversidad pero que debe aún consolidarse. La primera gran prueba de fuego para esta transición ecológica será la adopción de la futura Convención sobre la protección de la biodiversidad marina más allá de las zonas de jurisdicción nacional, que siendo un tratado de desarrollo de la Convención sobre el

²³ El Artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 sobre la política pesquera común define el “enfoque ecosistémico de la gestión de la pesca”, como “un enfoque integrado de la gestión de la pesca dentro de límites ecológicamente significativos, que procura gestionar el uso de los recursos naturales, teniendo en cuenta las actividades pesqueras y otras actividades humanas, a la vez que se conservan la riqueza biológica y los procesos biológicos necesarios para salvaguardar la composición, la estructura y el funcionamiento de los hábitats del ecosistema de que se trate, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres en cuanto a los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas”.

²⁴ Vid. nota 17.

Derecho del Mar de 1982, está llamada a ser su pilar medioambiental. Esta será la cuestión que abordará la profesora Esther Salamanca Aguado en su estudio, en este número, sobre “La política ambiental de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: el equilibrio entre la explotación y la conservación del Patrimonio Común de la Humanidad”. En su análisis, nos acercará a los principales desafíos que plantea el diseño de una política ambiental de la Autoridad para garantizar la protección eficaz del medio marino y la explotación sostenible de los minerales de la Zona, desde la perspectiva del Patrimonio Común de la Humanidad y su capacidad transformadora de los actuales regímenes de explotación y conservación. Por ello, su trabajo pone de manifiesto como será de gran importancia la designación de la red de zonas de especial interés ambiental para “mantener poblaciones sostenibles y albergar toda la diversidad de hábitats y comunidades, pues son suficientemente grandes como para mantener poblaciones mínimas viables de especies que podrían estar restringidas a una subregión de la Zona Clarion – Clipperton, sin verse afectadas por los penachos producidos por las actividades mineras adyacentes a una zona”.

El estudio del profesor Jesús Verdú Baeza sobre “Espacios Marinos Protegidos en el Área del Estrecho de Gibraltar: Incidencia del Brexit” nos llevará a familiarizarnos con un área tan vulnerable y en la que convergen tantos conflictos nacionales. La singularidad de esta área nos permite imaginar como podrían resolverse conflictos semejantes a la luz de los principios básicos para la protección de las AMPs, además de servir como modelo para otras áreas afectadas por los intereses nacionales.

El enfoque nacional del estudio de las AMPs se nos aporta desde el análisis del profesor Asensio Navarro Ortega con su trabajo “Las Áreas Marinas Protegidas en España. Una Visión de Conjunto”, en el que se puede apreciar además el efecto seminal en el Derecho español de los instrumentos jurídicos internacionales y de la Unión Europea, con especial referencia a los instrumentos derivados de la Convención de Barcelona y en particular el Protocolo relativo a las Zonas Especialmente Protegidas y a la Diversidad Biológica en el Mediterráneo.

En el estudio de la profesora Mar Campins Eritja sobre “Los Espacios Marítimos Protegidos en el Océano Ártico” nos encontramos un análisis detallado de los diferentes regímenes aplicables a este espacio natural único en cuya protección convergen los diferentes regímenes jurídico-internacionales que gobiernan este espacio así como los ordenamientos jurídicos de los Estados ribereños que ofrecen distintas formas de abordar la gestión de los ecosistemas marinos del Océano Ártico.

Mi estudio sobre “La Unión Europea y las Áreas Marinas Protegidas en el Océano Antártico a la Luz de su Práctica y de su Jurisprudencia Reciente”, intenta poner de manifiesto cómo la Unión Europea intenta encontrar su lugar junto a sus Estados miembros en el sistema de gobernanza antártica, lo que no ha sido fácil dada la resistencia de éstos a abandonar a su favor las instituciones jurídicas internacionales donde tienen reconocido además un estatuto especial que les permite ser protagonistas en la creación de las nuevas AMPs en el Océano Antártico. Su voluntad de liderar los procesos de designación de AMPs deberá llevarse a cabo de manera coherente y leal, siendo deseable que cooperen estrechamente en una nueva diplomacia de los océanos en las que estén a la altura de sus compromisos y responsabilidades.

Todos los estudios de este monográfico terminan enfrentando el gran desafío de la aplicación y cumplimiento de los regímenes examinados para la protección, la conservación y el uso racional de las AMPs porque sin una gestión efectiva y un control real sobre los resultados obtenidos corremos el riesgo de que las AMPs sean sólo una categoría jurídica vacía de sentido cuando más se la necesita para asegurar el futuro de nuestros mares y océanos.