

Junio de 2012



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ DE PESCA

30.º período de sesiones

Roma (Italia), 9-13 de julio de 2012

Gobernanza de los océanos y resultados pertinentes de Río+20

Resumen de orientación

Los océanos, los mares y las áreas costeras son fundamentales para conservar la vida en la Tierra. Los océanos constituyen una fuente esencial de alimento nutritivo, empleo, recreo, comercio y bienestar económico para millones de personas en todo el mundo, si bien sus recursos, ecosistemas y hábitats están siendo sometidos a una degradación creciente y a formas de utilización insostenibles. Río+20 ha otorgado prioridad a los océanos en su documento final titulado *El futuro que queremos*¹. El documento ofrece una breve exposición de los marcos institucionales y legales existentes para la gobernanza de los océanos, determina algunos de los principales desafíos para superar las deficiencias y lagunas, e informa sobre iniciativas recientes que se han emprendido para abordarlas. El documento concluye con algunas consideraciones sobre la función que puede desempeñar la pesca en los mecanismos reformados y reforzados de gobernanza de los océanos².

Se invita al Comité a:

- analizar los mecanismos institucionales y legales existentes para la gobernanza de los océanos y examinar los actuales desafíos y deficiencias a nivel mundial, regional y nacional;
- asesorar sobre las atribuciones y funciones adecuadas que la FAO podría desempeñar para reforzar la gobernanza de los océanos a través de medidas como la intensificación de las iniciativas de asociación en todo el sistema de las Naciones Unidas y con organizaciones como por ejemplo las instituciones financieras internacionales;
- asesorar sobre las medidas que deben adoptarse a nivel nacional y regional para garantizar una mejor representación de las partes interesadas del sector pesquero en los mecanismos de gobernanza de los océanos, y sobre el apoyo que la FAO podría prestar a este respecto, incluso a través de una ulterior elaboración de los principios de gobernanza de la pesca, la asistencia en materia de políticas y la capacidad.

¹ <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>. En el Apéndice del presente documento se ofrece un resumen.

² La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se celebrará del 20 al 22 de junio. Por este motivo sus resultados se presentarán y examinarán en una adición al presente documento que estará disponible poco después de la conferencia.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales.

La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en la siguiente dirección:

www.fao.org

INTRODUCCIÓN

1. Los océanos, los mares y las áreas costeras constituyen una fuente vital de alimento nutritivo, empleo, recreo, comercio y bienestar económico para millones de personas en todo el mundo, así como otros bienes y servicios que son esenciales para la existencia misma de la vida en la Tierra. La pesca de captura y la acuicultura proporcionan a alrededor de 4 300 millones de personas el 15 % de la ingesta media per cápita de proteína de origen animal y generan, directa o indirectamente, más de 200 millones de empleos a nivel mundial; por otra parte, la acuicultura marina se está expandiendo rápidamente de la costa al mar abierto y, eventualmente, a alta mar. Los viajes y el turismo, los puertos y las infraestructuras asociadas, las actividades mineras y la producción de energía también son sectores que utilizan los océanos y los mares para crear empleo y beneficios económicos y sociales para millones de personas en todo el mundo.
2. El fitoplancton marino produce la mitad del oxígeno de la atmósfera terrestre y la materia orgánica que sostiene la red trófica que culmina en los peces y los mamíferos marinos. En la actualidad el océano absorbe más del 26 % del dióxido de carbono que las actividades humanas emiten a la atmósfera a través de los organismos vivos y de hábitats marinos como manglares, marismas y pastos y algas marinas, esto es, los denominados “bosques azules”. Los océanos desempeñan un papel fundamental en la regulación de la atmósfera y el clima, mientras que las áreas costeras ofrecen protección contra las inundaciones y favorecen el control de la erosión para las comunidades que viven en zonas costeras bajas.
3. Durante el siglo pasado, multitud de amenazas han minado la capacidad del océano para mantener los beneficios que puede proporcionar a las generaciones presentes y futuras. Además, las actividades humanas mal gestionadas y las repercusiones negativas resultantes han ido socavando la capacidad de recuperación de los océanos, en particular frente a los efectos del cambio climático. Al tiempo que la vulnerabilidad de los ecosistemas marinos aumenta, el crecimiento demográfico, especialmente a lo largo de las costas, hace que la salud y los medios de vida de un mayor número de personas dependan de los servicios de los ecosistemas marinos. Y si bien la comunidad internacional lleva largo tiempo reconociendo la necesidad de adoptar medidas para mejorar la gobernanza de los océanos y se han establecido objetivos claros en lo que respecta a su sostenibilidad³, la aplicación de los mismos ha sido incompleta y sigue habiendo lagunas en este campo.
4. Los océanos, por la importancia que se les atribuye, se consideraron uno de los principales ámbitos prioritarios que habrían de ser objeto de debate en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CNUMAD, denominada habitualmente Río+20), y los océanos y las costas han desempeñado un papel destacado en los debates previos a la Conferencia, centrada en dos temas: a) una economía verde en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza; y b) el marco institucional para el desarrollo sostenible.
5. En la labor preparatoria de Río+20, la FAO colaboró en dos informes interinstitucionales sobre la utilización y gestión sostenibles de los océanos: “Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability”⁴, preparado con junto con la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Marítima Internacional (OMI); y “Green Economy in a Blue World”⁵ preparado junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), la OMI, el PNUD, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Centro Mundial de Pesca y GRID-Arendal. Estos dos informes contribuirán a contextualizar los debates de Río+20 puesto que

³ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, las Metas de Aichi para la biodiversidad establecidas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

⁴ COI/UNESCO, OMI, FAO, PNUD. (2011). “A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability”. París: COI/UNESCO. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/interagency_blue_paper_ocean_rioPlus20.pdf

⁵PNUMA, FAO, OMI, PNUD, UICN, Centro Mundial de Pesca, GRID-Arendal. 2012. “Green Economy in a Blue World”. http://www.unep.org/pdf/green_economy_blue.pdf

en ellos se analizan los desafíos actuales con que se enfrenta la gestión de los océanos y las costas en todo el mundo y se elabora un conjunto de propuestas y objetivos concretos para realizar la transición a una economía “verde y azul”.

6. Este documento, que se someterá a la consideración del Comité, tiene por objeto dar una visión general de los marcos jurídicos e institucionales existentes para la gobernanza de los océanos y las cuestiones conexas, describir a grandes rasgos las iniciativas en curso y analizar el papel que podrían desempeñar el sector de la pesca y la FAO. Poco después de que finalice la Conferencia de Río+20 se pondrá a disposición una adición al presente documento en la que se examinarán las consecuencias para los Estados Miembros y la FAO de las resoluciones relacionadas con la gobernanza de los océanos.

GOBERNANZA DE LOS OCÉANOS Y MARCOS INSTITUCIONALES Y LEGALES EXISTENTES

7. El informe del Grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial —que fue establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2009 para elaborar una nueva visión del crecimiento sostenible y la prosperidad— titulado “Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir”⁶ contiene recomendaciones esenciales para el desarrollo sostenible. El fortalecimiento de la gobernanza institucional es una de las tres áreas principales destacadas en el documento, además del empoderamiento de las personas para que elijan opciones sostenibles y la promoción de una economía sostenible. La gobernanza se pone especialmente de relieve en la sección dedicada a los ecosistemas marinos y costeros. La percepción de que una mejor gobernanza de los océanos es fundamental para su sostenibilidad también se refleja en los debates que se celebran en los foros internacionales relacionados con las cuestiones oceánicas, así como en las numerosas iniciativas en curso que se centran en este tema y están encaminadas a mejorar la coordinación entre las instituciones y las partes interesadas (véase la sección 4).

8. El término “gobernanza” se utiliza ampliamente para hacer referencia a las **instituciones**, los **instrumentos** y los **procesos** que van desde la gestión operacional a corto plazo hasta la elaboración y planificación de políticas a largo plazo, y desde formas convencionales de administración hasta formas modernas de procesos participativos de adopción de decisiones. Estos incluyen las políticas (gobernanza de alto nivel) y la gestión (ejecución práctica de políticas). La gobernanza debería contribuir a establecer los principios y objetivos primordiales relacionados con el mantenimiento de sistemas socioecológicos productivos; elaborar políticas y marcos reglamentarios; garantizar que los intereses de la sociedad estén representados equitativamente en la toma de decisiones; armonizar las perspectivas individuales, sectoriales y sociales; mantener la coherencia entre los planos jurisdiccional, espacial y temporal; definir las reglas para la asignación de atribuciones, recursos y beneficios; asegurar la interacción con otros sistemas de gobernanza; hacer cumplir las decisiones y reglamentos; y mantener la capacidad de aprendizaje y cambio.

9. La gobernanza de los océanos, en su aplicación más amplia, supondría crear una compleja red de mecanismos institucionales que vincule los ciclos de políticas que tienen lugar a diferentes niveles dentro de un sector determinado (nivel local, nacional, regional y mundial) y, dentro de cada nivel, coordinar los distintos ciclos de políticas en todos los sectores, lo que debería tener como resultado una compleja red de actividades e intereses interrelacionados, convergentes o discordantes.

10. La gobernanza también puede concebirse desde una perspectiva más amplia, para que abarque todas las interacciones entre los diversos interlocutores (actores o partes interesadas), las instituciones, tanto formales como informales, que determinan estas interacciones, y todas las formas de dirección menos jerárquicas y abiertas a la autoorganización⁷.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012. “Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir”. Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General sobre la sostenibilidad mundial. A/66/700, págs. 6-102.

⁷ Mahon, R., Fanning, L., McConney, P. 2011. “CLME TDA update for fisheries ecosystems: governance issues”. FMAM, PNUD, COI/UNESCO, UNOPS. 113 págs.

Instituciones y procesos existentes relacionados con la gobernanza de los océanos

11. **A escala mundial**, y en el marco del sistema de las Naciones Unidas, existe un número considerable de organismos y programas que se ocupan de los asuntos oceánicos.
12. La Asamblea General de Naciones Unidas, uno de los principales órganos de las Naciones Unidas, se ocupa con regularidad de las cuestiones oceánicas y todos los años examina las novedades en los asuntos relacionados con los océanos y el derecho del mar. Esta labor de examen cuenta con el apoyo de grupos de trabajo específicos, como el Proceso abierto de consultas oficiosas sobre los océanos y el derecho del mar, en el que se analizan las cuestiones oceánicas emergentes; el Proceso ordinario de presentación de informes y evaluación del estado del medio marino a escala mundial, incluidos los aspectos socioeconómicos (Proceso ordinario), que tiene por objeto elaborar mecanismos institucionales y una estrategia para llevar a cabo la primera evaluación integrada del estado del medio marino a escala mundial; el Grupo de trabajo especial oficioso de composición abierta de las Naciones Unidas para estudiar las cuestiones relativas a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, incluido el examen de los marcos legales y las cuestiones de gobernanza en zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
13. La División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar (DOALOS) de las Naciones Unidas, la OMI, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA) y la COI/UNESCO se dedican exclusivamente a los asuntos oceánicos: la OMI se centra en el transporte marítimo, la ISA en la extracción de recursos de los fondos marinos y la COI en las ciencias y los servicios relacionados con los océanos. La FAO, el PNUMA y el PNUD tienen mandatos más amplios, pero también abordan los asuntos oceánicos. El Comité de Pesca (COFI) de la FAO es el foro mundial que sirve de plataforma para que los Estados Miembros y otras partes interesadas se reúnan y debatan las cuestiones ligadas a la pesca y la acuicultura a nivel mundial. El COFI se ocupa concretamente de las políticas, el establecimiento de prioridades, el desarrollo de instrumentos y orientaciones y el fomento de la capacidad con respecto a la pesca y la acuicultura responsables, la gestión y mejora de la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza.
14. Las Secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y la Convención sobre Especies Migratorias, se encargan de los aspectos relacionados con la conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos específicos de los océanos desde distintas perspectivas.
15. La red ONU-Océanos, compuesta por los organismos especializados, programas y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y las secretarías de los convenios internacionales pertinentes se creó, entre otros objetivos, para reforzar la coordinación y la cooperación de las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con los océanos y las zonas costeras; el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD), incluidas las iniciativas a nivel nacional en apoyo de Río+20 y el Equipo de trabajo del GNUMD sobre sostenibilidad del medio ambiente, cambio climático y Río+20.
16. La gobernanza de los océanos también se debate en varios foros y coaliciones no gubernamentales, intergubernamentales y de múltiples partes interesadas. Un ejemplo es la UICN, la mayor organización ambiental del mundo, que reúne a más de 200 gobiernos y 900 organizaciones no gubernamentales (ONG)⁸, y tiene un programa expresamente dedicado a las cuestiones oceánicas.
17. Otro ejemplo es el Foro mundial sobre los océanos⁹, una coalición de expertos en el tema provenientes de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, ONG, grupos de científicos y el sector privado, cuyo objetivo es hacer el seguimiento de los progresos en el logro de las metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de aplicación de las Decisiones de Johannesburgo) y prever las nuevas cuestiones de política relacionadas con los océanos.
18. **A escala regional** existen muchos programas y organizaciones cuyos mandatos en ocasiones se superponen.

⁸ <http://www.iucn.org/es/>

⁹ <http://www.globaloceans.org/content/about-global-ocean-forum-0>

19. Los órganos pesqueros regionales (OPR) son mecanismos mediante los cuales los Estados y las organizaciones colaboran en pos de la conservación, la gestión y el desarrollo de la pesca y las cuestiones conexas. Algunos OPR tienen un mandato consultivo y brindan asesoramiento, toman decisiones o establecen mecanismos de coordinación que no son vinculantes para sus miembros. Otros tienen un mandato que los faculta para la gestión y atribuciones de reglamentación vinculante en esa esfera. Esas OPR se denominan organizaciones o acuerdos regionales de ordenación pesquera (OROP/AROP) y se centran en la gobernanza de la pesca a nivel regional. Su función y relación con otras iniciativas se basan en —y se rigen por— los marcos legales de gobernanza a nivel mundial, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) de 1982.

20. Actualmente hay en todo el mundo más de 50 OPR, de las que solo alrededor de la mitad son OROP dotadas de un mandato de gestión. Sin embargo, únicamente un número limitado de OROP/AROP pueden instituir medidas vinculantes para los miembros en las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

21. El Programa para los Mares Regionales del PNUMA se puso en marcha en 1974 y tiene como objetivo hacer frente a la acelerada degradación de los océanos y las zonas costeras a través de la gestión y utilización sostenibles del medio ambiente marino y costero. Hoy en día más de 143 países participan en 13 programas para los mares regionales establecidos bajo los auspicios del PNUMA¹⁰. Algunos de estos programas son administrados por el PNUMA, como el Plan de Acción para la protección y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras de los mares de Asia oriental, aprobado en 1981 y coordinado por el Órgano de coordinación de los mares de Asia oriental (COBSEA), mientras que otros se administran de forma independiente, como en el caso de la Organización Regional para la Protección del Medio Ambiente del Mar Rojo y el Golfo de Adén (PERSGA), establecida en 1995. El Convenio OSPAR sobre la protección del medio marino del Atlántico nororiental es un mecanismo mediante el cual 15 gobiernos de las costas y zonas de captura occidentales de Europa, junto con la Comunidad Europea, cooperan para proteger el medio ambiente marino del Atlántico nororiental. Cabe señalar que el OSPAR, aun colaborando estrechamente con el Programa para los Mares Regionales, no se creó bajo los auspicios del PNUMA.

22. La COI/UNESCO ha establecido subcomisiones, como la Subcomisión para el Caribe y Regiones Adyacentes (IOCARIBE) y la Subcomisión para el Pacífico Occidental (WESTPAC), y comités regionales, como el Comité Regional para el Océano Índico Occidental (IOCWIO), el Comité Regional para el Océano Índico Central (IOCINDIO), el Comité Regional para el Atlántico Centro-Oriental (IOCEA) y el Comité Regional para el Mar Negro (BSRC). Se trata de órganos subsidiarios intergubernamentales de la Comisión, encargados de la coordinación y supervisión de los servicios y las actividades científicas a nivel regional.

23. Además de estos órganos regionales, hay varias iniciativas a gran escala que abordan las cuestiones relacionadas con la gobernanza de los océanos.

24. Los Programas sobre los grandes ecosistemas marinos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) promueven una gestión integrada y basada en el ecosistema de los océanos y las zonas costeras. El FMAM ha prestado apoyo a 17 proyectos de ese tipo desde 1998, algunos de los cuales han llevado a la creación de comisiones multisectoriales¹¹. En esos proyectos se pone en práctica una estrategia de cinco módulos para la medición de las condiciones cambiantes de los grandes ecosistemas marinos utilizando un conjunto de indicadores relativos a: i) la productividad y la oceanografía, ii) los peces y la pesca, iii) la contaminación y la salud de los ecosistemas, iv) los aspectos socioeconómicos, y v) la gobernanza.

25. También se han ido desarrollado otras iniciativas regionales en forma de alianzas de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Un ejemplo es la Iniciativa sobre el Triángulo de Coral, una asociación de Filipinas, Indonesia, las Islas Salomón, Malasia, Papua Nueva Guinea y Timor Leste que cuenta con el apoyo de seis “asociados para el desarrollo” oficiales —Australia, los Estados Unidos, el Banco Asiático de Desarrollo, The Nature Conservancy, Conservación Internacional y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). La Iniciativa tiene un alcance regional, nacional y local y su objetivo es ofrecer un marco flexible para que las medidas adoptadas a diferentes niveles se refuercen mutuamente. La buena gobernanza a nivel regional se promueve a través del concepto de “paisajes marinos”, cuyo objeto es

¹⁰ <http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp>

¹¹ http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=28

establecer un buen sistema de gobernanza para la salud de los océanos a gran escala (cientos de miles o millones de kilómetros cuadrados) mediante la colaboración entre los gobiernos de los países ribereños, los grupos de interesados y las organizaciones asociadas¹².

26. Las instituciones y los procesos a nivel nacional son los más directamente pertinentes y significativos para la gobernanza de los océanos y la aplicación de los instrumentos normativos y legales. Su papel reviste especial importancia porque las zonas económicas exclusivas (ZEE) representan una enorme superficie de espacio marítimo que ahora se halla bajo la jurisdicción de los Estados ribereños. Por lo tanto, **a escala nacional** muchos ministerios y organismos poseen la facultad de regular la utilización de los mares y sus recursos, así como su protección y conservación, dentro de las ZEE de sus respectivos países.

27. La utilización creciente de los espacios y recursos marítimos, y el mayor interés de la sociedad civil por las cuestiones oceánicas, han provocado la sensación de que los mecanismos nacionales de gobernanza existentes, de base sectorial, no son capaces de abordar con eficiencia y eficacia las cuestiones más amplias relativas a la gobernanza de los océanos. Los marcos institucionales y legales no suelen estar concebidos para poder hacer frente a la diversidad y complejidad de las cuestiones multisectoriales y de la adopción de decisiones. A pesar de las obvias dificultades, hay varios ejemplos de avances en algunos países.

Instrumentos, enfoques y herramientas de gobernanza y aplicación

28. Considerado el principal marco jurídicamente vinculante para la gobernanza de los océanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) de 1982 establece un régimen amplio, que abarca todos los aspectos del espacio marítimo, desde su delimitación hasta el control ambiental, pasando por la investigación científica, la pesca y otras actividades económicas y comerciales, la tecnología y la solución de controversias relativas a los asuntos oceánicos. La Parte V de la UNCLOS está dedicada a las ZEE. En los Artículos 55 a 57 se tipifican las ZEE y se estipulan los derechos y responsabilidades del Estado ribereño de la ZEE, incluidos los “derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos”, además de establecerse el límite exterior de su ZEE. La Parte VII de la UNCLOS se refiere a la conservación y administración de los recursos vivos en la alta mar (Sección 2), mientras que la Parte XII incluye las disposiciones para la protección y preservación del medio marino. Si bien la UNCLOS también contempla los deberes y responsabilidades en relación con las zonas no pertenecientes a la jurisdicción nacional, y se ha visto reforzada por el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la UNCLOS¹³ respecto de la explotación minera en aguas profundas, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces (1995)¹⁴ relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios y el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, el cumplimiento de las obligaciones contraídas sigue planteando problemas importantes.

29. Además de por la UNCLOS, los océanos o determinados aspectos relacionados con los océanos también están regulados por una amplia gama de acuerdos bilaterales y multilaterales vinculantes¹⁵ e instrumentos no vinculantes que se ocupan de diversos aspectos de la gobernanza de los océanos y guardan relación con una infinidad de sectores y organizaciones nacionales, regionales e internacionales. Garantizar el cumplimiento y ejecución de esos acuerdos e instrumentos comporta enormes desafíos para las instituciones responsables de su aplicación. El marco reglamentario y de gobernanza actual también se caracteriza por estar compuesto de instrumentos jurídicos vinculantes (como la Convención) e instrumentos sin fuerza obligatoria, esto es, directrices, normas y códigos no vinculantes, como el Código de Conducta

¹² <http://www.conservation.org/sites/marine/initiatives/seascapes/Pages/seascapes.aspx>

¹³ Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

¹⁴ Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

¹⁵ <http://iea.uoregon.edu> (citado en COI/UNESCO, OMI, FAO, PNUD. 2011)

para la Pesca Responsable (CCPR, 1995) y los instrumentos que lo sustentan, como los planes de acción Internacional (PAI).

30. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un ejemplo de instrumento jurídicamente vinculante de amplio alcance que guarda relación con un aspecto específico de la gobernanza de los océanos, a saber, la conservación y utilización de la biodiversidad acuática. El CDB y el Capítulo 17 (no vinculante) del Programa 21, que tuvieron su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, 1992), se consideran instrumentos que lanzaron la idea de la ordenación integrada de los océanos y del concepto de “enfoque ecosistémico”. La decisión II/10 del Segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en el CDB trata sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera y “Respalda la ordenación integrada de las zonas marinas y costeras como el marco más adecuado para abordar el impacto de las actividades humanas en la diversidad biológica marina y costera y promover la conservación y la utilización sostenible de esa diversidad biológica”.

31. El CCPR de la FAO es un buen ejemplo de instrumento sectorial no vinculante reconocido a nivel mundial que, entre otros aspectos, promueve la pesca responsable, en particular por medio del enfoque integrado de la ordenación pesquera. El CCPR es un instrumento de gobernanza de la pesca muy conocido que sirve de base para otros instrumentos y directrices técnicas mundiales no vinculantes sobre la pesca responsable, como el PAI-Tiburones, el PAI-Capacidad, el Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-Pesca INDNR) y el PAI-Aves marinas. Los enfoques holísticos promovidos por el CCPR se han elaborado ulteriormente en métodos como el enfoque sistémico de la pesca (EEP).

32. Se han desarrollado **enfoques e instrumentos** de ejecución para la gobernanza integrada de los océanos en apoyo de la utilización sostenible de los océanos y se dispone de orientaciones para facilitar su aplicación práctica¹⁶.

33. Algunos enfoques y los instrumentos conexos se han elaborado partiendo de la perspectiva de sectores específicos, sobre la base de la necesidad de interconectarlos con otros sectores pero sin abarcar el marco general de gobernanza integrada. Ejemplos de ello son el enfoque ecosistémico de la pesca (EEP)¹⁷ y la gestión pesquera basada en el ecosistema¹⁸. En estos enfoques, la pesca (al igual que los demás sectores que operan en un área determinada) se gestiona en consonancia con los principios y objetivos generales establecidos para el ecosistema en cuestión. La interacción con los otros sectores se tiene en cuenta y, si procede, se establecen vínculos para promover la armonización. Otros enfoques son de carácter plenamente holístico (intersectoriales) y tienen en cuenta todas las actividades humanas que repercuten al mismo tiempo en un ecosistema determinado. Dos ejemplos son la ordenación de los océanos basada en los ecosistemas¹⁹ y la ordenación integrada de las zonas costeras y los océanos. También pertenece a esta categoría la ordenación integrada de zonas costeras (OIZC), un concepto que surgió en 1992 durante la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro.

34. La siguiente definición puede ser útil para ilustrar e interpretar el concepto de ordenación integrada, que en gran medida también es válido para las zonas oceánicas:

“La OIZC es un proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de información, la planificación (en el sentido amplio de la palabra), la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. La OIZC recurre a la participación informada y a la cooperación de todas las partes interesadas para evaluar los objetivos sociales de una zona costera determinada y adoptar las medidas oportunas. La OIZC se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural.”

¹⁶ Por ejemplo, puede consultarse una lista bibliográfica en: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/biblio.htm>

¹⁷ FAO 2003. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable. N.º 4, Supl. 2. Roma.

¹⁸ Por ejemplo, <http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/EPAPrpt.pdf>

¹⁹ http://www.unep.org/publications/contents/pub_details_search.asp?ID=6200

35. En la ordenación integrada de zonas costeras y cuencas fluviales, que guarda relación con la OIZC, se combinan dos corrientes de planificación del espacio y utilización de los recursos: la gestión integrada de los recursos hídricos y la OIZC, dando lugar así un proceso de vinculación de las actividades de gestión en las cuencas fluviales y en las zonas costeras cuando quiera que la existencia de problemas interrelacionados haga necesaria y apropiada la aplicación de este enfoque. Se ha elaborado un conjunto de instrumentos para la aplicación de este enfoque de ordenación integrada de zonas costeras y cuencas fluviales²⁰.

36. La planificación espacial marina es otro enfoque de planificación integrada de las actividades oceánicas que hace hincapié en la necesidad de tener expresamente en cuenta la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las zonas oceánicas, a través de un proceso público que permita alcanzar los objetivos ecológicos, económicos y sociales que suelen haberse especificado mediante un proceso político. La planificación espacial marina se caracteriza por estar basada en un ecosistema y una zona determinados y por ser un proceso integrado, adaptativo, estratégico y participativo²¹.

37. El uso de áreas marinas protegidas está siendo objeto de gran atención como modo de proteger los ecosistemas marinos e invertir la tendencia a la degradación de los hábitats marinos. Por consiguiente, las áreas marinas protegidas se consideran un medio para conservar la biodiversidad en apoyo de la aplicación de enfoques ecosistémicos²².

38. Todos los enfoques e instrumentos anteriores tienen semejanzas, y todos abogan por la integración y la coordinación sectoriales, el uso de métodos participativos y la necesidad de equilibrar los objetivos ecológicos, sociales y económicos.

La ciencia al servicio de la gobernanza integrada de los océanos

39. La mejora y el intercambio de los conocimientos sobre los océanos se consideran requisitos para instituir un sistema de gobernanza de los mares efectivo. Los conocimientos ayudan a encuadrar los problemas y son fundamentales para adoptar decisiones a nivel estratégico (en relación con las políticas) y táctico (en relación con la gestión). La incertidumbre que caracteriza a los sistemas socioecológicos y la necesidad de que las partes interesadas perciban el conocimiento como algo legítimo plantean desafíos especiales, en particular en cuanto a su objetividad, por una parte, y a la posibilidad de que los interesados comprendan los conocimientos científicos, por la otra.

40. La Asamblea General de la ONU ha establecido el “Procedimiento ordinario de presentación de informes y evaluación del estado del medio marino, a escala mundial, incluidos los aspectos socioeconómicos”. El Proceso ordinario tiene por objeto producir para 2014 una evaluación mundial integrada que por primera vez conjugue las ciencias naturales con la información socioeconómica. El PNUMA, por su parte, también desempeña un papel clave en el suministro de conocimientos científicos sobre el estado del medio marino y recientemente ha puesto en marcha una nueva iniciativa, a saber, la Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES), cuya finalidad es proporcionar información sobre el estado de la biodiversidad marina y terrestre basándose en un enfoque de recopilación de información que parte de la base y en la intensa participación de las instituciones nacionales. Sin embargo, aún no está del todo claro cuál será la relación entre este proceso y las iniciativas en curso, como el Proceso ordinario, los exámenes mundiales de la FAO sobre el estado de los recursos para la alimentación y la agricultura —como el estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA)— y el proceso propuesto para examinar el estado de los recursos genéticos acuáticos para la agricultura y la alimentación.

41. La COI/UNESCO, el CDB y la UICN también realizan exámenes mundiales sobre el estado de los ecosistemas marinos y la biodiversidad. También se generan conocimientos relacionados con los océanos, con el fin de respaldar la formulación de políticas, en órganos especiales como el Grupo Mixto de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino (GESAMP), órgano consultivo creado en 1969 para asesorar al sistema de las Naciones Unidas sobre los aspectos científicos de la protección del medio marino. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el principal

²⁰ http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_tool&id=31

²¹ http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp

²² FAO, 2011. La ordenación pesquera 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable. N.º 4, Supl. 4, 198 págs.

organismo internacional en lo relativo a la evaluación del cambio climático. Fue establecido por el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) para proporcionar al mundo una visión científica sobre el estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones ambientales y socioeconómicas. El Comité Científico para las Investigaciones Oceánicas es la principal organización internacional no gubernamental para la promoción y coordinación de las actividades oceanográficas mundiales.

42. Los conocimientos generados a nivel mundial constituyen la base para elaborar políticas a nivel internacional y se están integrando e incorporando en diversa medida a menor escala (regional, nacional y local).

43. A escala regional y nacional los conocimientos se producen en instituciones especializadas o como resultado de programas académicos. Con todo, el vínculo existente entre la producción de conocimientos y su utilización en la formulación de políticas y la toma de decisiones acostumbra a ser débil.

DESAFÍOS PARA MEJORAR LA GOBERNANZA DE LOS OCÉANOS

44. La reseña anterior de los enfoques y los marcos institucionales, de políticas y legales existentes sirve de telón de fondo útil para detectar las principales dificultades y lagunas de que adolece la gobernanza de los océanos.

- A nivel local, nacional, regional y mundial existen numerosas instituciones e iniciativas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con los océanos. A menudo se superponen geográficamente, o bien sus mandatos se solapan, raramente están bien coordinadas y suelen estar impulsadas por programas sectoriales o temáticos específicos, lo que se traduce en escasa coherencia. Muchas de estas iniciativas reflejan la percepción de que es necesario gestionar los océanos de forma integrada, dando lugar a procesos de autoorganización que tengan un valor intrínseco en sí mismos, pero cada vez es más evidente que esta situación contribuye a derrochar recursos y afecta negativamente a la gobernanza, en particular cuando se emprenden procesos paralelos y descoordinados.
- Es preciso establecer vínculos sólidos entre las instituciones que se ocupan directa o indirectamente de los asuntos oceánicos en los diferentes niveles espaciales y jurisdiccionales, de forma a la vez eficiente y eficaz, evitando de ese modo las duplicaciones y los conflictos, y asegurándose de que la pesca y la acuicultura están plenamente integradas.
- Una de las mayores dificultades, a pesar de las orientaciones existentes, es crear una estructura de gobernanza robusta que englobe y coordine los distintos sectores y organismos y los múltiples niveles de gobierno.
- El desarrollo sostenible, basado en los pilares de la sostenibilidad ecológica, social y económica, comporta conciliar varios programas que tienen elementos en común relacionados con la conservación y la utilización de los recursos, en el marco de un enfoque general fundado en los derechos humanos. A menudo se promueven programas que reflejan los objetivos económicos, sociales o de conservación, mientras que es a todas luces necesario abordar estos tres pilares al mismo tiempo en todos los contextos relacionados con la adopción de decisiones, también en lo que se refiere a los océanos.
- El desarrollo sostenible y los principios derivados de este se definen en gran medida como la interfaz entre los sectores productivos y la conservación. Por ello el proceso de adopción de decisiones para optimizar tanto la producción como la conservación es problemático tanto a nivel institucional como político. Por ejemplo, de todo lo relacionado con la conservación suele ocuparse el ministerio de medio ambiente, mientras que la gestión sectorial recae en un órgano específico, como puede ser el departamento o ministerio de pesca.
- Erradicar la pobreza es el mayor desafío con que se enfrenta el mundo de hoy y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Las costas y los océanos ofrecen múltiples oportunidades para hacer frente a la pobreza, a través de una amplia variedad de sectores económicos que crean posibilidades de sustento. Aun así, también es fundamental practicar la distribución equitativa en relación con estas oportunidades como forma de abordar la erradicación de la pobreza.

- La responsabilidad primaria de elaborar estrategias para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza recae en los gobiernos nacionales, que son la piedra angular de la arquitectura de la gobernanza integrada en todos los sectores y niveles. Sin embargo, establecer acuerdos y desarrollar las capacidades a nivel institucional para crear mecanismos sólidos de gobernanza de los océanos que aborden integral y adecuadamente la complejidad del sistema son tareas arduas para la mayoría de los países, sobre todo porque muchos siguen esforzándose por poner en práctica unos sistemas nacionales de gobernanza que funcionen correctamente (véase el Índice de Gobernanza Mundial²³).
- La acuicultura marina se está expandiendo rápidamente de las zonas costeras al mar abierto. En caso de proseguir esa expansión en alta mar, no habría ningún órgano especializado de derecho internacional que podría ocuparse de su reglamentación, aunque se podrían aplicar algunas disposiciones de la UNCLOS.
- Los conocimientos necesarios para la gobernanza integrada de los océanos plantean problemas en cuanto a su objetividad y legitimidad percibidas, sobre todo respecto del alto nivel de incertidumbre que caracteriza los procesos relacionados con los océanos. En particular, una de las dificultades mayores radica en evaluar el impacto en los ecosistemas y la contribución de los diversos sectores, además de tratar de aclarar cuáles son las repercusiones del cambio climático.

INICIATIVAS MUNDIALES EN CURSO Y NUEVAS²⁴ PARA LA GOBERNANZA INTEGRADA

45. A raíz de la presunta falta de coordinación y colaboración para mejorar la gobernanza de los océanos a todos los niveles, se están promoviendo desde distintos frentes nuevas iniciativas —tanto en forma de marcos institucionales como de asociaciones promotoras de la sostenibilidad— encaminadas a colmar lo que se considera una gran laguna. Entre esas iniciativas figuran el Programa del FMAM sobre las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, dirigido por la FAO, y la Alianza Mundial a favor de los Océanos, puesta en marcha por el Banco Mundial, que tienen distintos grados de oficialidad y diferente composición, estructura, financiación y alcance sustantivo.

46. Si se tiene en cuenta que en el marco de Río+20 la sostenibilidad de los océanos es una de las siete cuestiones definidas como fundamentales y que el marco institucional para el desarrollo sostenible es uno de sus dos temas principales²⁵, estas iniciativas son asimismo una parte muy importante de los preparativos de cara a la conferencia.

ONU-Océanos

47. ONU-Océanos, organismo actualmente en fase de revisión, fue creado en 2003 por el Comité de Alto Nivel sobre Programas de las Naciones Unidas como mecanismo de coordinación interinstitucional de las cuestiones oceánicas y costeras dentro del sistema de las Naciones Unidas y está compuesto por los organismos especializados, los programas y otras entidades pertinentes del sistema, además de por las secretarías de los convenios internacionales que guardan relación con el tema, incluidos la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

48. Oficialmente está encargado de:

- fortalecer la cooperación y la coordinación entre las actividades de las Naciones Unidas relativas a los océanos y las zonas costeras;
- examinar los programas y actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, que forman parte de su contribución a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo;
- identificar nuevas cuestiones, definir acciones conjuntas y establecer grupos de tareas específicos para ocuparse de ellas, según corresponda;
- promover la ordenación integrada de los océanos a escala internacional;

²³ http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_full_version_EN-2.pdf

²⁴ En este contexto va a considerarse “nueva” cualquier iniciativa aparecida durante los últimos dos años o en curso de elaboración.

²⁵ <http://www.uncsd2012.org/rio20/isfd.html>

- facilitar, según proceda, las aportaciones al informe anual del Secretario General sobre los océanos y el derecho del mar;
- promover la congruencia entre las actividades del sistema de las Naciones Unidas relativas a los océanos y las zonas costeras, los mandatos establecidos por la Asamblea General y las prioridades fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y los órganos rectores de todos los miembros de ONU-Océanos.

49. Entre sus miembros figuran los organismos especializados, los programas y otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, además de las secretarías de los convenios internacionales que guardan relación con el tema, incluidos la Autoridad Internacional de Fondos Marinos y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Además, funciona utilizando equipos de tareas abiertos a la participación de ONG y otros interesados internacionales.

50. Sustancialmente, ONU-Océanos presta gran atención y responde a una amplia gama de temas, como la biodiversidad en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, el desarrollo de un proceso ordinario de evaluación mundial del medio ambiente marino, la Alianza Mundial sobre el Clima, la Pesca y la Acuicultura (PaCFA), así como las áreas marinas protegidas y otros instrumentos de ordenación basados en zonas geográficas específicas.

Programa del FMAM sobre las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional

51. El Programa del FMAM sobre las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, de duración limitada (cinco años) y en el que la FAO presta los servicios de Unidad de coordinación del programa mundial, reúne al PNUMA, el PNUD, el Banco Mundial, las OROP/AROP, el sector privado y ONG. Cuenta con un Comité directivo mundial y un Grupo de asesoramiento técnico encargado de garantizar la participación de los asociados principales de las comunidades política, técnica y científica, así como de la industria.

52. El programa, que se centra en la pesca del atún y la pesca de aguas profundas, en paralelo con la conservación de la biodiversidad, tiene por objeto promover la gestión eficiente y sostenible de los recursos pesqueros y la conservación de la biodiversidad en las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacionales y alcanzar los objetivos mundiales en la materia acordados en los foros internacionales. En esas zonas, la gobernanza de los recursos mundiales plantea problemas graves y específicos, y los productos pesqueros de alto valor y la biodiversidad conexas están sujetos a amenazas crecientes, como el exceso de capacidad, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), unas condiciones de trabajo cada vez más duras para los pescadores, la pérdida de riqueza piscícola, los suministros alimentarios en peligro, prácticas de pesca inadecuadas y la conservación deficiente de los ecosistemas conexos. Y aunque en los últimos años se han hecho progresos importantes en la mejora de las metodologías, instrumentos y prácticas basados en los ecosistemas, y en la aplicación de sistemas basados en los derechos por parte de varias OROP/AROP, ha habido una falta general de avances en el cumplimiento de los objetivos mundiales acordados en foros internacionales.

53. El Consejo del FMAM ha aprobado una partida de 50 millones de USD para financiar el Programa sobre las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, que ha movilizó además 270 millones en financiación de los asociados; el objetivo del Programa es “promover la gestión eficiente y sostenible de los recursos pesqueros y la conservación de la biodiversidad en las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacionales, de conformidad con los objetivos mundiales convenidos en los foros internacionales”. Teniendo en cuenta que la capacidad institucional de la mayoría de los actores públicos que participan en la iniciativa es por el momento modesta, el programa sigue un enfoque gradual prudente; varias actividades se llevarán a cabo con carácter experimental, solo en algunas zonas seleccionadas y por medio de intervenciones que se refuercen mutuamente en el marco de cuatro proyectos:

Proyecto 1: Ordenación sostenible de la pesca de atún y conservación de la biodiversidad en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional

Proyecto 2: Ordenación sostenible de la pesca y conservación de la biodiversidad de ecosistemas de aguas profundas en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional

Proyecto 3: Fondo de la Alianza Mundial a favor de los Océanos

Proyecto 4: Fortalecimiento de la capacidad mundial para gestionar con eficacia las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional

54. El Programa del FMAM aborda los desafíos y pone de relieve las intervenciones que pueden lograrse y realizarse en un futuro próximo. Sin él quizá algunas de estas novedades lograrían hacerse realidad, pero mucho más lentamente y de forma más fragmentaria y menos concreta, con perspectivas mucho más limitadas de conseguir una adopción y un impacto útiles. A consecuencia de un enfoque más lento y fragmentado, la conservación de la biodiversidad se vería amenazada por riesgos adicionales importantes.

Alianza Mundial a favor de los Océanos

55. Anunciada por vez primera en febrero de 2012, la Alianza Mundial a favor de los Océanos, surgida por iniciativa del Banco Mundial, es una coalición de más de 100 asociados que comprende gobiernos, organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil y miembros del sector privado. La Alianza trata de aprovechar los conocimientos teóricos y especializados y el apoyo financiero de todos sus asociados para hacer frente a las amenazas más graves que se ciernen sobre los recursos oceánicos y costeros, como la sobrepesca y la pérdida de hábitats en varias regiones prioritarias de todo el mundo.

56. Presentada oficialmente durante la conferencia de Río +20, su objetivo es mejorar de manera sostenible el rendimiento económico, social y ecológico de los ecosistemas y recursos vivos oceánicos, de forma que las ventajas resultantes de esa mejora reviertan en los países en desarrollo ribereños e insulares y los beneficios generales repercutan en todo el planeta. Para ello se necesita una financiación pública y privada mucho más cuantiosa, y la Alianza es un medio para que los asociados²⁶ armonicen los recursos y los instrumentos de inversión pertinentes que existen en ese ámbito en el marco de un solo instrumento de financiación que funcione de catalizador.

57. El mecanismo de financiación previsto se utilizaría para sufragar: i) inversiones para mejorar la salud de los océanos en 8 a 10 zonas geográficas que se definirán en los próximos meses según un conjunto de criterios; y ii) una plataforma mundial de conocimientos y actividades de promoción y comunicación. Las actividades se describirán en un programa de trabajo detallado que habrá de concordarse con los donantes interesados y constituirse en torno a tres categorías de actividades:

- 1) Valoración de la mejora de los servicios ambientales y determinación de reformas, para fundamentar mejor las decisiones respecto de la utilización de los océanos y definir las inversiones necesarias.
- 2) Inversiones en reformas de la gobernanza y ejemplos de mejores prácticas innovadoras en zonas oceánicas prioritarias de todo el mundo, para respaldar la ordenación de la pesca basada en los derechos, fomentar el desarrollo sostenible de la acuicultura, internalizar los costos de la contaminación marina y conservar y mejorar los hábitats oceánicos.
- 3) Conocimientos mundiales y defensa de los océanos vivos, en apoyo de las inversiones mencionadas anteriormente, incluida una plataforma de conocimientos sobre los océanos y la promoción de la certificación de productos marinos sostenibles, entre otras iniciativas.

58. La ejecución satisfactoria de estas actividades tiene por objeto conseguir que la sostenibilidad a largo plazo de los océanos vivos sea una propuesta viable, de forma que la inversión privada a largo plazo contribuya mucho más a unos servicios ambientales productivos y esenciales integrando, de hecho, los océanos vivos en la economía mundial.

²⁶ Actualmente la Alianza está formada, entre otros asociados, por Conservación Internacional, Darden Restaurants, el Fondo de Defensa del Medio Ambiente, la FAO, el FMAM, GRID-Arendal (PNUMA), el Foro Mundial sobre los Océanos, la Fundación Internacional para la Sostenibilidad de los Productos Marinos, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Marine Stewardship Council, el Instituto Nacional de Pesca, National Geographic Society, The Nature Conservancy, Oceana, Pain Partners, RARE, Sailors for the Sea, Seafood Experience Australia (SEA), el PNUD, el PNUMA, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO, el Consejo Mundial de los Océanos, el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). En el sitio web de la Alianza figura una lista completa.

Foro mundial sobre los océanos

59. El Foro mundial sobre los océanos se movilizó por primera vez en 2001 para ayudar a los gobiernos del mundo a introducir las cuestiones relativas a los océanos, las costas y los pequeños Estados insulares en desarrollo en el programa de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) de 2002 celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) para realizar el examen decenal de los progresos logrados (o la falta de progresos) en la aplicación de los resultados de la Cumbre de la Tierra de 1992 de Río de Janeiro, y se formalizó posteriormente, en la Cumbre Mundial de 2002.
60. Compuesto por expertos de gobiernos, organizaciones intergubernamentales e internacionales y ONG (ambientales, científico-técnicas, industriales) y fundaciones, el Foro mundial sobre los océanos sirve de tribuna para tratar de alcanzar el objetivo común de fomentar el desarrollo sostenible de los océanos, costas e islas.
61. Los fondos para financiar las actividades del Foro mundial sobre los océanos provienen en gran parte del FMAM a través de los proyectos “Fomentar un diálogo mundial sobre océanos, costas y pequeños Estados insulares, y sobre las interrelaciones costeras, marinas y de agua dulce” (FMAM/MSP) (septiembre de 2005-julio de 2008) y “GEF IW:LEARN: Aprendizaje sobre la cartera de proyectos relacionados con las aguas internacionales, con especial atención a los océanos, costas e islas y a los procesos de aprendizaje de alcance regional en Asia y el Pacífico y en el Triángulo de Coral” (julio de 2009-julio 2013). Además, han aportado su apoyo más de 40 fuentes adicionales.
62. La amplia cobertura del Foro pone de manifiesto la enorme magnitud y complejidad de las iniciativas intersectoriales relacionadas con los océanos.

Recapitulación

63. Tal vez el mayor desafío con que se enfrentan estas iniciativas de gobernanza de los océanos es tener que redoblar y complementar sus esfuerzos y articular claramente las funciones y responsabilidades de todos sus respectivos asociados y partes interesadas. Sin esa claridad, es y será difícil coordinar los esfuerzos y actividades, así como la financiación de que se dispone, con el fin de asegurar el máximo impacto hacia la consecución de los compromisos relacionados con los océanos ya existentes y los que van a contraerse en la cumbre de Río+20.

LA FUNCIÓN DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA EN LA GOBERNANZA DE LOS OCEANOS

64. La pesca y la acuicultura desempeñan una función estratégica en relación con la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza que, además de crear oportunidades de crecimiento económico, sitúa a este sector en una posición especial respecto de los otros sectores que se benefician de los océanos. Además, se trata del sector que más depende de la existencia de ecosistemas marinos sanos y, por lo tanto, del que más interés tiene en su utilización sostenible. Esta percepción se refleja, por ejemplo, en la capacidad de respuesta que el sector ha demostrado creando instrumentos internacionales como el CCPR, acordado por la comunidad internacional en 1995, solo tres años después de la CNUMAD. En 2001 ya se había contraído un compromiso a favor de la pesca sostenible en el ecosistema marino (Reykjavik, 2001), poco después se elaboraron las directrices para el enfoque ecosistémico de la pesca, cuyo objetivo es ayudar a los Estados Miembros en la aplicación práctica de los principios del desarrollo sostenible en la pesca (FAO, 2003) y posteriormente las directrices relativas a la acuicultura (Enfoque ecosistémico para la acuicultura, FAO 2010). Aunque todavía queda mucho por hacer para la realización práctica de una pesca sostenible en el contexto ecosistémico más amplio, existe un marco normativo general que convierte a la pesca en un sector innovador en cuanto a la adopción de los principios del desarrollo sostenible. Llegados a este punto, lo natural sería que el siguiente paso en dirección de una pesca responsable y sostenible consistiera en definir con mayor precisión, tomando como base el CCPR y recurriendo a un instrumento de carácter voluntario, los principios más importantes en que debería basarse todo buen sistema de gobernanza de la pesca y la acuicultura para poder alcanzar sus objetivos
65. La medida en que las administraciones pesqueras tienen responsabilidades más o menos amplias en la esfera de la gobernanza de los océanos varía de un país a otro. La coordinación intersectorial es una tarea ardua y requiere disposiciones institucionales adecuadas y recursos humanos y financieros que los

organismos pesqueros competentes no suelen estar en condiciones de poner a disposición. Por otro lado, los intereses del sector de la pesca y la acuicultura pueden verse gravemente comprometidos si no se prevén mecanismos y capacidades apropiados para que los interesados en el sector participen activamente en la adopción de decisiones sobre la utilización y gestión de los recursos oceánicos y costeros. Sin esa participación, la contribución de los océanos a la seguridad alimentaria y los medios de vida futuros podría correr peligro. La combinación de los factores mencionados más arriba, esto es, la dependencia y los grandes intereses en juego, el riesgo de marginación y la larga experiencia adquirida en el establecimiento de sistemas de gobernanza a diferentes niveles, sitúan a la pesca en una posición especial respecto de la gobernanza integrada de los océanos y para ejercer una función de liderazgo por medio de la mejora del diálogo, la coordinación y la cooperación.

66. Asegurar que la pesca y la acuicultura desempeñen un papel central en la gobernanza de los océanos también es coherente con la recomendación formulada en el informe “Green economy in a blue world”:

Habida cuenta de que sus actividades económicas y medios de vida dependen de los servicios ecosistémicos, los pescadores y acuicultores deben ser los guardianes del medio ambiente marino. Para “reverdecer” los sectores de la pesca y la acuicultura es preciso un reconocimiento general de las funciones sociales más amplias que desempeñan —en particular en lo relativo a las operaciones a pequeña escala para el crecimiento económico local, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria— por medio de un marco de gobernanza integral que permita gestionar las externalidades internas y las derivadas del sector, aplicando un enfoque ecosistémico a la pesca y la acuicultura, con sistemas de tenencia justos y responsables que promuevan la ordenación y una mayor inclusión social, e integrando la pesca y la acuicultura en la ordenación de las cuencas y zonas costeras, entre otros medios a través de la planificación espacial.

67. El Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO podría prestar asistencia para fortalecer la capacidad de los organismos nacionales de pesca y los OROP para participar más eficazmente en las tareas de gobernanza de los océanos, y ayudar asimismo a catalizar los esfuerzos desplegados y a desarrollar iniciativas de colaboración para la utilización sostenible de los océanos.

Apéndice

Resumen de la parte referida a los océanos y los mares y de las disposiciones relativas a la pesca y la acuicultura en el documento final de la Conferencia de Río+20 “El futuro que queremos”

Con 19 párrafos, los océanos y los mares se encuentran entre las áreas temáticas y cuestiones intersectoriales más tratadas en el documento final de Río+20. Se reconocen los múltiples beneficios que traen los océanos (alimentos, medios de vida, biodiversidad, sistemas mundiales de ayuda para la vida, economía azul) y la gravedad de las múltiples amenazas a que se enfrentan los océanos y sus recursos vivos como la sobrepesca, la acidificación de los océanos, la pérdida de hábitats y la contaminación. Se reconoce la importancia de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convención de las Naciones Unidas) y su adopción casi universal por los Estados, ya que se trata del marco jurídico para la conservación y utilización sostenible de los océanos y sus recursos. Se reafirman los compromisos actualmente contraídos por la comunidad internacional para hacer frente a las amenazas contra los océanos con renovada urgencia, y entre ellos cabe citar el Plan de aplicación de la Cumbre Mundial de 2002 sobre el Desarrollo Sostenible, las metas de Nagoya Aichi del Convenio sobre la Diversidad Biológica; convenios de la OMI relativos a residuos marinos y especies invasivas, el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades realizadas en Tierra, y la protección de los arrecifes de coral, así como la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable, los Planes de acción internacionales y directrices técnicas de la FAO.

El documento exhorta a los Estados a que ratifiquen el Acuerdo sobre Poblaciones de Peces de las Naciones Unidas y el Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a abordar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Se hace un llamamiento para el fortalecimiento de las organizaciones regionales de ordenación pesquera y a concluir un acuerdo sobre subvenciones a la pesca en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, se alienta a realizar esfuerzos voluntarios de eliminación de la capacidad pesquera y se estimulan las subvenciones para incrementar los esfuerzos. En relación con las subvenciones, así como otros aspectos del documento final, se reconoce la concesión de un tratamiento diferenciado adecuado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados.

En el documento se reconoce la importancia del refuerzo de las capacidades de los países en desarrollo para que estos puedan beneficiarse de la conservación y utilización sostenible de los océanos mediante la transferencia de tecnología, la investigación y el apoyo en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas y las cumbres principales sobre el desarrollo sostenible. Se manifiesta apoyo al proceso ordinario de presentación de informes y evaluación del estado del medio marino. Se reconoce la importancia de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina más allá de las zonas de jurisdicción nacional y la correspondiente necesidad de la cooperación internacional, en particular a través de la adopción de una decisión sobre la elaboración de un instrumento internacional al amparo de la Convención de las Naciones Unidas antes de que concluya el 69.º período de sesiones de la Asamblea General.

En el documento se toma nota de las graves amenazas ante las que se hallan muchas regiones costeras e islas de sufrir los efectos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, la erosión costera y la acidificación de los océanos, y se hace un llamamiento para aumentar los esfuerzos por hacer frente a estos fenómenos. Se pone de relieve la importancia de que los pescadores de subsistencia, en pequeña escala y artesanales, así como las mujeres que trabajan en el sector y los pueblos indígenas y sus comunidades tengan acceso a la pesca y los mercados, en particular en los países en desarrollo, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo.

También hay referencias en la sección sobre “Seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible” a la pesca y la acuicultura sostenibles y sus funciones en materia de nutrición y seguridad alimentaria y como medios de vida de millones de personas. En esta sección se exhorta a los países a tener debidamente en cuenta la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. También figuran referencias específicas a los pescadores en las secciones sobre “Participación de los grupos principales y otros interesados” y “La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”.