



CBD



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/16/7
11 de marzo de 2012

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO

Decimosexta reunión

Montreal, 30 de abril al 5 de Mayo de 2012

Tema 6.3 del programa provisional*

DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA: PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA Y DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA CONSIDERACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL Y LAS EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS EN ZONAS MARINAS Y COSTERAS

Nota del Secretario Ejecutivo

RESUMEN

Conforme al pedido efectuado por la Conferencia de las Partes en el párrafo 50 de su decisión X/29, el Secretario Ejecutivo preparó un proyecto de directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras. El proyecto de directrices voluntarias se basa en las directrices voluntarias existentes que fueron ratificadas por decisión VIII/28, haciendo uso de la orientación brindada en los anexos II, III y IV del informe del Taller de expertos de Manila sobre aspectos científicos y técnicos pertinentes a las evaluaciones de impacto ambiental en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional (UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5). Toman en cuenta las diferencias ecológicas, las diferencias de gobernanza y otros desafíos prácticos relacionados con la aplicación de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras, en particular en lo que concierne a la diversidad biológica marina en zonas de mar abierto y aguas oceánicas profundas, incluidas zonas no sujetas a jurisdicción nacional.

En respuesta a otro pedido formulado en la misma decisión (párrafo 75), la secretaría del Grupo de Asesoramiento Científico y Técnico del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-STAP), en colaboración con la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros socios pertinentes, preparó un documento de síntesis sobre experiencias y usos de la planificación espacial marina. La planificación espacial marina puede complementar y mejorar efectivamente los esfuerzos existentes tendientes a emplear el enfoque por ecosistemas en aplicaciones de gestión marina y costera integrada, el

* UNEP/CBD/SBSTTA/16/1.

/...

A fin de reducir al mínimo los impactos ambientales de los procesos de la Secretaría, y para contribuir a la iniciativa del Secretario General en favor de un sistema de Naciones Unidas sin consecuencias respecto del clima, se han impreso cantidades limitadas de este documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a la reunión y eviten solicitar otros.

desarrollo y la gestión de áreas protegidas marinas y la identificación de áreas de importancia ecológica o biológica. Sin embargo, en los hechos la aplicación de la planificación espacial marina se ve restringida por la falta de capacidades técnicas y de gestión necesarias, así como por la ausencia de marcos institucionales apropiados y procesos para la gestión intersectorial integrada. Los desafíos son aún mayores cuando la aplicación se lleva a escala regional o transfronteriza.

PROYECTO DE RECOMENDACIONES

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico podría recomendar a la Conferencia de las Partes que en su 11ª reunión adopte una decisión del siguiente tenor:

La Conferencia de las Partes,

Directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras

Recordando la decisión VIII/28, por la cual la Conferencia de las Partes ratificó las directrices voluntarias para evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas que contemplen la diversidad biológica,

Advirtiendo que las zonas marinas, en particular las zonas de mar abierto y aguas oceánicas profundas, difieren en aspectos ecológicos importantes de las zonas terrestres y costeras y que las zonas no sujetas a jurisdicción nacional difieren en términos de gobernanza¹ y, por consiguiente, se requieren orientaciones específicas para estas zonas,

1. *Ratifica* las directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras, en particular en lo que concierne a la diversidad biológica marina en zonas de mar abierto y aguas oceánicas profundas, incluidas las zonas no sujetas a jurisdicción nacional (UNEP/CBD/SBSTTA/16/7/Add.1);

2. *Pide* al Secretario Ejecutivo que ponga estas directrices a disposición de las Partes, otros gobiernos y organizaciones pertinentes, en particular la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISBA), organizaciones oceánicas regionales y organizaciones regionales de ordenación pesquera;

3. *Alienta* a las Partes y otros gobiernos y organizaciones pertinentes a que utilicen, según corresponda y de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y demás normas del derecho internacional, las directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras, en particular en lo que concierne a la diversidad biológica marina en zonas de mar abierto y aguas oceánicas profundas, incluidas las zonas no sujetas a jurisdicción nacional; y

4. *Solicita* a las Partes e *invita* a otros gobiernos y organizaciones pertinentes a que informen sobre el progreso alcanzado en la aplicación de estas directrices, incluido mediante sus quintos y subsiguientes informes nacionales, según corresponda;

¹ Según se detalla en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/6.

Planificación espacial marina

5. *Acoge con beneplácito* el documento de síntesis sobre experiencias y usos de la planificación espacial marina, que figura en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18, y *toma nota* de los mensajes clave formulados en el presente documento (UNEP/CBD/SBSTTA/16/7);

6. *Pide* al Secretario Ejecutivo que, sujeto a la disponibilidad de recursos financieros y recursos humanos en la Secretaría, colabore con las Partes, otros gobiernos y organizaciones, como la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (COI/UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Grupo de Asesoramiento Científico y Técnico del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-STAP) y otras organizaciones pertinentes, a efectos de:

a) desarrollar un sistema web de base de datos / intercambio de información que vincule las fuentes de información existentes² en internet;

b) continuar con la recopilación de información sobre experiencias y usos de prácticas de planificación espacial marina, en particular aquellas que promuevan el logro de las metas 6, 8, 10 y 11 de las Metas de Aichi para la diversidad biológica, y poner la información recopilada a disposición de las Partes, otros gobiernos y organizaciones;

c) elaborar orientaciones prácticas y una caja de herramientas para la aplicación de la planificación espacial marina, sobre la base de directrices existentes³, mediante la organización de un taller de expertos, a fin de complementar y mejorar aún más los actuales esfuerzos de las Partes y otros gobiernos por aplicar el enfoque por ecosistemas en la gestión marina y costera integrada, el diseño, establecimiento y gestión de áreas protegidas marinas, la identificación de zonas de importancia ecológica o biológica y otras iniciativas de gestión basadas en áreas; y

d) organizar talleres de capacitación en articulación estrecha con iniciativas existentes de creación de capacidad en materia de áreas protegidas marinas⁴ y zonas de importancia ecológica o biológica⁵, a fin de incrementar la capacidad de las Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, para aplicar la planificación espacial marina como herramienta de mejora de los esfuerzos existentes en materia de gestión integrada de zonas marinas y costeras, áreas protegidas marinas, zonas de importancia ecológica o biológica y otras prácticas de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina.

² Por ejemplo, el sitio web de la COI/UNESCO sobre planificación espacial marina (http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp).

³ Por ejemplo, las directrices de la COI/UNESCO sobre planificación espacial marina.

⁴ Por ejemplo, el manual de capacitación sobre áreas protegidas marinas de la ONU/DOALOS.

⁵ Por ejemplo, los manuales y módulos de capacitación sobre ZIEB preparados por el Secretario Ejecutivo.

I. INTRODUCCIÓN

1. En atención al párrafo 50 de la decisión X/29, el Secretario Ejecutivo facilitó la preparación de directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras, sobre la base de las directrices voluntarias ratificadas en la decisión VIII/28, haciendo uso de las orientaciones que figuran en los anexos II, III y IV del informe del Taller de expertos de Manila sobre aspectos científicos y técnicos pertinentes a las evaluaciones de impacto ambiental en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional (UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5), reconociendo que estas directrices serían de gran utilidad para actividades que actualmente no están reguladas y no cuentan con procesos de evaluación de los impactos.

2. Se distribuyó a las Partes, otros gobiernos y organizaciones una versión preliminar de las directrices voluntarias, junto con información de antecedentes, para que fuera sometida a revisión técnica por pares, conforme a la notificación SCBD/STTM/JM/JLe/rg/78095 (2011-212) de fecha 7 de noviembre de 2011. Los comentarios de la revisión técnica por pares se incorporaron al proyecto de directrices (UNEP/CBD/SBSTTA/7/Add.1) y al documento de antecedentes (UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/16) preparados para la 16ª reunión del Órgano Subsidiario.

3. Con arreglo al párrafo 75 de la misma decisión, el Secretario Ejecutivo colaboró con la Secretaría del FMAM-STAP, el PNUMA, COI/UNESCO, organizaciones marítimas regionales e iniciativas regionales y otras organizaciones internacionales. Se preparó y presentó a la Secretaría del FMAM-STAP un informe preliminar sobre la planificación espacial marina (UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18) en el que se recopila y sintetiza la información disponible sobre experiencias y usos de la planificación espacial marina, en particular, sobre los principios ecológicos, económicos, sociales y culturales y otros principios utilizados para orientar dicha planificación y la utilización de herramientas de gestión basadas en áreas. Ese informe sintetiza la información disponible en los terceros y cuartos informes nacionales, información aportada por organizaciones marinas regionales e información y documentos adicionales surgidos de investigaciones, así como los resultados de reuniones de consultas de expertos convocadas para la revisión del informe preliminar, organizadas conjuntamente por la Secretaría del FMAM-STAP y la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica como eventos o reuniones paralelas a la Tercera Reunión Intergubernamental de Examen (IGR-3) de la Aplicación del Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, celebradas en Manila, del 23 al 24 de enero 2012.

4. Por decisión X/29 se pidió también al Secretario Ejecutivo que trabajara con organizaciones que llevan a cabo evaluaciones marinas a fin de mejorar la consideración de la diversidad biológica en tales evaluaciones (párrafo 69) y que organizara un taller de expertos sobre áreas protegidas marinas (párrafo 75). Estas actividades no se han podido llevar a cabo aún debido a limitaciones de recursos humanos en la Secretaría.

5. El presente documento está dirigido a promover el logro de las Metas 6, 8, 10 y 11 del Plan estratégico de la diversidad biológica 2011-2020:

- **Meta 6:** Para 2020, todas las reservas de peces e invertebrados y plantas acuáticas se gestionan y cultivan de manera sostenible y lícita y aplicando enfoques basados en los ecosistemas, de manera tal que se evite la pesca excesiva, se hayan establecido planes y medidas de recuperación para todas las especies agotadas, las actividades de pesca no tengan impactos perjudiciales importantes en las especies en peligro y los ecosistemas vulnerables, y los impactos de la pesca en las reservas, especies y ecosistemas se encuentren dentro de límites ecológicos seguros.

- **Meta 8:** Para 2020, se habrá bajado la contaminación, incluida la producida por exceso de nutrientes, a niveles que no resulten perjudiciales para el funcionamiento de los ecosistemas y la diversidad biológica.
- **Meta 10:** Para 2015, se habrán reducido al mínimo las múltiples presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático o la acidificación de los océanos, a fin de mantener su integridad y funcionamiento.
- **Meta 11:** Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, estarán conservadas por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces en función de las áreas, y estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios.

II. DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA CONSIDERACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL Y LAS EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS EN ZONAS MARINAS Y COSTERAS

6. El documento UNEP/CBD/SBSTTA/16/7/Add.1 contiene:

a) un proyecto de directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas de zonas marinas y costeras (parte I); y

b) un proyecto de orientaciones referidas a la inclusión de la diversidad biológica en las evaluaciones ambientales estratégicas de zonas marinas y costeras (parte II).

7. Las directrices están respaldadas por información de antecedentes sobre la elaboración de directrices voluntarias para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras (documento UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/6). Este documento de antecedentes describe y analiza las orientaciones y observaciones clave expuestas en los anexos II, III y IV del informe del Taller de expertos de Manila sobre aspectos científicos y técnicos pertinentes a las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional (UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5).

8. Las directrices voluntarias fueron preparadas sobre la base de las orientaciones del taller de Manila, así como del examen de una selección de marcos mundiales, regionales y sectoriales. Se identificaron elementos clave para incluir en el proyecto de directrices. Estos elementos fueron entonces incorporados a las directrices voluntarias existentes del CDB para la consideración de la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto ambiental y las orientaciones sobre evaluaciones ambientales estratégicas que contemplan la diversidad biológica, que figuran en la decisión VIII/28, con miras a mejorar la utilidad y pertinencia de las directrices en zonas marinas, en particular en lo concerniente a la diversidad biológica marina en zonas de mar abierto y aguas oceánicas profundas, incluidas las zonas no sujetas a jurisdicción nacional. En este proceso, se mantuvieron los textos originales de las directrices, a excepción de los textos que se aplicaban exclusivamente a ecosistemas terrestres.

9. Específicamente, se abordó una serie de carencias en las Directrices voluntarias del CDB para las evaluaciones de impacto ambiental, a saber, la necesidad de:

a) adquirir un mejor conocimiento sobre los ecosistemas marinos no sujetos a jurisdicción nacional a fin de que las evaluaciones y los procesos de toma de decisiones se basen en información adecuada y fundamentos científicos sólidos;

b) recopilar experiencias sobre la manera en que los ecosistemas marinos, en particular en zonas no sujetas a jurisdicción nacional, han respondido en el pasado a impactos humanos y fuerzas naturales y el grado de eficacia que han tenido las medidas de mitigación;

c) elaborar estándares mundiales y, donde proceda, regionales de perturbaciones aceptables;

d) realizar investigaciones dirigidas a lograr una mayor comprensión de las conexiones entre impactos y procesos de los ecosistemas en los ecosistemas marinos;

e) considerar posibles estructuras de gobernanza para la realización de evaluaciones de impacto ambiental en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional, incluido aclarar qué grupos pueden ser calificados como “interesados directos” y de qué manera pueden participar los interesados directos en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones, cómo se determina el derecho a compensación y qué “estándares” han de aplicarse en una evaluación de impacto ambiental;

f) promover una mayor colaboración entre estados y organizaciones internacionales que tengan la tecnología, capacidad y competencia necesarias para llevar a cabo todas las tareas científicas, técnicas y de gobernanza que suponen las evaluaciones de impacto ambiental en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional; y

g) mejorar la capacidad de los estados y las organizaciones internacionales para ejercer sus facultades legítimas de seguimiento, control y vigilancia (SCV) de las condiciones de las evaluaciones de impacto ambiental y disuadir acciones de grupos que pretendan imponer estándares de conservación autodeterminados.

10. En la preparación del proyecto de orientaciones para evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras se consideraron elementos que faltaban en el proyecto de orientaciones del CDB para las evaluaciones ambientales estratégicas, en particular en lo que concierne a tales evaluaciones en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional, desarrollando para ello los resultados del taller de Manila.

11. En el taller de Manila se señaló que las evaluaciones ambientales estratégicas presentan ventajas específicas que son particularmente apropiadas para la planificación de la gestión de la diversidad biológica marina en zonas no sujetas a jurisdicción nacional. Permiten la coordinación de las actividades de múltiples usuarios del espacio oceánico, por medio de mecanismos tales como planes de gestión integrada para regiones y subregiones. Estos planes pueden ser diseñados para mantener hábitats de especies y la estructura del ecosistema en el tiempo y en el espacio a lo largo de toda la columna de agua, hasta el lecho marino y el subsuelo inclusive. Pueden también tomar en cuenta impactos individuales y acumulativos causados por usuarios y cambios ambientales naturales.

12. También se señaló que el proceso de realización de evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional puede verse muchas veces limitado por la falta de información sobre:

a) la distribución y abundancia de especies y hábitats;

- b) la variación natural en la distribución de hábitats y especies;
- c) los efectos que tienen sobre las especies y los hábitats los eventos inducidos por acciones humanas; y
- d) los vínculos entre especies y entre las especies y sus ambientes físicos.

13. Las evaluaciones ambientales estratégicas pueden proporcionar fundamentos para la introducción gradual de modificaciones en los planes de gestión integrada a medida que se van adquiriendo más conocimientos sobre los ecosistemas y la diversidad biológica de zonas marinas no sujetas a jurisdicción nacional y sobre la gravedad de los impactos de las actividades humanas. De las evaluaciones ambientales estratégicas pueden surgir recomendaciones para que se establezcan redes ambientales que lleven a cabo ulteriores investigaciones sobre el medio ambiente marino y estimulen instancias de cofinanciación con la industria, gobiernos, organizaciones no gubernamentales e instituciones científicas.

14. Las evaluaciones ambientales estratégicas pueden abordar a gran escala los ecosistemas oceánicos, evaluando, por ejemplo, las arcillas de las llanuras abisales y las vastas cordilleras de las dorsales mesoceánicas, y la conectividad de ecosistemas localizados y separados, como respiraderos hidrotermales, arrecifes de coral de agua fría y montes submarinos. Pueden tomar en cuenta la topografía del fondo marino, los cambios latitudinales, la zonificación por profundidades (por ejemplo, los efectos de temperatura y presión sobre la fisiología de la fauna) y los insumos de alimentos de fuentes fotosintéticas o quimiosintéticas.

III. PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA

15. Esta sección se basa en los resultados de un documento de síntesis sobre experiencias y usos de la planificación espacial marina, reflejados en el documento (UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18), que recopiló la información disponible sobre el alcance de las actividades de planificación espacial marina en todo el mundo, las lecciones aprendidas sobre la utilidad de los procesos y herramientas de planificación y gestión espacial y criterios para su eficacia a diversas escalas.

16. El documento de síntesis explora la gestión espacial como medio para proteger la diversidad biológica marina y costera, atendiendo a la vez las necesidades humanas, concentrándose en particular en servicios valiosos de los ecosistemas en costas, estuarios y deltas, medio ambientes cercanos a la costa y zonas de mar abierto. Examina procesos convencionales de planificación, identifica nuevas herramientas innovadoras y analiza el potencial – aún no plenamente realizado – de la planificación espacial marina para articular los intereses de conservación con los intereses de desarrollo a la vez que se protegen ecosistemas vitales, los servicios que proveen esos ecosistemas y la diversidad biológica que sustentan.

17. La planificación espacial marina puede adoptar múltiples formas y se está utilizando cada vez más para mejorar la gestión y reducir conflictos, ya sea entre usuarios directos del espacio y los recursos marinos y costeros o entre instituciones que cumplen un rol en la gestión de actividades que impactan dichos recursos y zonas. El uso cada vez más extendido de la planificación espacial marina estaría indicando que sin ella los regímenes de gestión costera y marina no pueden hacer frente a los crecientes desafíos planteados por el aumento de la utilización de espacios y recursos costeros y marinos y los conflictos por el acceso y los derechos a los recursos.

18. La amplia variedad de modalidades de planificación espacial marina sugiere que no existe una única manera de llevar a cabo eficazmente este tipo de planificación. Cabe advertir también que la conservación de la diversidad biológica no suele ser uno de los fines centrales de la planificación espacial marina ni tampoco es siempre una consecuencia de ella. No obstante, las planificaciones

espaciales marinas exitosas tienen elementos que contribuyen a generar resultados positivos de conservación y desarrollo y que son explicados en este estudio.

¿Qué es la planificación espacial marina?

19. La planificación espacial marina es un enfoque o marco que proporciona un medio para mejorar el proceso de toma de decisiones en lo concerniente al uso del espacio y los recursos marinos. El enfoque por ecosistemas y la gestión basada en los ecosistemas son principios que subyacen a la mayoría de las planificaciones espaciales marinas en ámbitos costeros y marinos. La planificación espacial marina es prospectiva y se basa en fines, objetivos y políticas predefinidas.

20. La base común de todas las planificaciones espaciales marinas es su carácter espacial, esto es, son formas de gestión que se basan en el lugar, independientemente de la escala y del contexto social o bioma en la que se ponen en práctica. Las dimensiones espaciales de nuestra comprensión de los ecosistemas, los vínculos en el espacio que permiten una gestión integrada y las conexiones que tienen los seres humanos con los ecosistemas marinos y costeros y su diversidad biológica son todas consideraciones de importancia crítica para una planificación y gestión eficaces.

21. La planificación espacial marina no se basa sólo en áreas, sino que también es temporal, es decir, emplea tanto la predicción como la gestión estacional. Esto significa que la planificación espacial marina no se basa únicamente en el pronóstico de respuestas a la gestión (en los ámbitos ecológico y social), sino también en los tiempos de respuesta y desfases que implican.

22. La planificación espacial marina no sustituye a la gestión integrada de zonas costeras ni a la gestión integrada de zonas marinas y costeras, sino que desarrolla estos importantes enfoques y las políticas que los sustentan. La planificación espacial costera también desarrolla otras herramientas espaciales más circunscriptas, como las evaluaciones de pesca basadas en áreas, los planes locales o municipales de utilización de la tierra, las mediciones de diversidad biológica basadas en áreas, como la identificación de zonas de importancia ecológica o biológica, y el establecimiento de áreas protegidas marinas y redes de áreas protegidas marinas. A grandes rasgos, la gestión que emerge de la planificación espacial marina incluye, por lo tanto, a la gestión integrada de zonas marinas y costeras, el diseño y establecimiento de áreas protegidas marinas y la asignación espacial de usos o sectores marítimos (por ejemplo, corredores para el transporte marítimo, concesiones de gas y petróleo, vedas de pesca, sitios de investigación científica, etc.).

23. La planificación espacial marina genera resultados positivos para la diversidad biológica cuando se trata en forma sistemática a los ecosistemas interconectados y cuando se abordan todos los usos y presiones que producen impactos, según lo ameriten los problemas que debe atender la gestión.

24. La planificación espacial marina no es un fin en sí misma y no constituye una política. Es más bien un marco que se centra en un espacio tridimensional que suele ser dinámico y del cual se espera que suministre bienes y servicios que las sociedades de los ecosistemas marinos precisan o desean, y se ocupa de planificar cómo se utilizará ese espacio. Las planificaciones espaciales marinas más eficaces son aquellas que consideran esto en términos de límites tanto naturales como políticos, conciliando de manera justa y equitativa usos encontrados del espacio, identificando y promoviendo usos sinérgicos, reconociendo el valor intrínseco de la diversidad biológica y trabajando dentro del régimen político, jurídico, administrativo y cultural imperante.

Aspectos teóricos y prácticos de la planificación espacial marina

25. La planificación espacial marina y los regímenes de gestión espacial que surgen de ella, como la gestión costera y la zonificación marina, ya se están dando a diversas escalas en todo el mundo, desde pequeñas zonas marinas gestionadas localmente e iniciativas de planificación costera emprendidas por municipalidades, pasando por la planificación y gestión a mediana escala a nivel estatal y provincial,

hasta la planificación del uso de los océanos por medio de ZEE, desde dorsales a arrecifes (zonas costeras por cuencas y hacia el mar, a veces trascendiendo fronteras nacionales) y dentro de mares regionales y grandes ecosistemas marinos. Varían tanto las dimensiones de las iniciativas de planificación espacial marina, las metodologías que emplean para lograr la participación de los interesados directos y llevar a cabo la planificación y las herramientas utilizadas, como sus fines y objetivos declarados.

26. No hay duda de que son los regímenes políticos, jurídicos, administrativos y culturales imperantes los que determinan si se llevará a cabo una planificación espacial marina y de qué forma se hará. Estas diferencias deben reconocerse y contemplarse en cualquier discusión sobre la planificación espacial marina. Por ello no existe un modelo de planificación espacial marina que se pueda aplicar a todas las circunstancias. Si bien no hay un único modelo de planificación espacial marina, existe un proceso genérico de planificación que consiste en establecer una visión, determinar fines y fijar objetivos cuantificables, a partir del cual puede fluir la asignación de espacios y de recursos dentro de esos espacios, así como la gestión específica para el área, que es necesaria para sustentar los ecosistemas que los interesados directos valoran colectivamente. Este proceso se describe en las siguientes secciones de la presente nota.

Visión, fines y objetivos

27. El primer paso necesario en toda planificación espacial marina consiste en determinar los fines. Un estudio de iniciativas de planificación espacial marina muestra que las visiones de un mundo orientado por la planificación espacial marina incluyen una disminución enorme de los conflictos entre los usuarios, una gestión mejorada y más eficiente de las costas y los océanos, ecosistemas saludables y diversidad biológica intacta y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas que suministran océanos, costas y estuarios a las sociedades humanas.

28. En los procesos de planificación espacial marina los fines estratégicos – esto es, definir qué debe hacerse para lograr la visión – son algo más generales que los objetivos. Los planes más eficaces son aquellos que se desarrollan en respuesta a objetivos muy precisos y claramente planteados. El éxito puede cuantificarse cuando los objetivos son acompañados por métricas, con indicadores y metas acordadas. Al mismo tiempo, deben instrumentarse sistemas para observar los impactos socio-ecológicos de la planificación espacial marina. Estos sistemas pueden ser científicos o participativos, o ambos, dependiendo del contexto. La información obtenida de esta observación debería utilizarse como insumo para ir adaptando la gestión. Pero como los fines pueden cambiar, igual que las condiciones ecológicas y las necesidades humanas, la planificación espacial marina debería ser un proceso cíclico en el que se realiza periódicamente una evaluación para determinar si los fines y objetivos siguen siendo pertinentes.

Herramientas disponibles y metodologías innovadoras

29. La planificación espacial marina es orientada o alimentada por conceptos, tecnologías y procesos innovadores que aumentan significativamente su potencial para mejorar la gestión costera y marina. Entre estos conceptos nuevos figuran la planificación realizada en forma simultánea o sistemática y por etapas a lo largo de una jerarquía de escalas y la planificación tridimensional del espacio oceánico que incluye consideraciones bentónicas y de columna de agua.

30. El trazado de mapas es un aspecto central de la planificación espacial marina. Los mapas de características ambientales, distribuciones de hábitats y especies, bienes, servicios y vulnerabilidades de los ecosistemas, valoraciones del espacio marino y costero por parte de los seres humanos y actividades o presiones humanas y su impacto acumulativo requieren de muchos datos y muchas veces no se dispone de ellos. En muchos casos, esta es la principal barrera técnica y científica que enfrenta la planificación espacial marina.

31. Una planificación espacial marina exitosa no sólo implica diseñar planes, sino también examinar concesiones recíprocas o compensaciones y proyectar escenarios que puedan ayudar a concientizar sobre las consecuencias que pueden tener las decisiones referidas al acceso y la utilización de los espacios y recursos oceánicos y costeros. El empleo de metodologías de optimización y herramientas de apoyo a la toma de decisiones, como MARXAN⁶, puede servir para evaluar opciones, pero los principios rectores deben acordarse y enunciarse claramente. En la mayoría de los casos de iniciativas de planificación espacial marina que existen efectivamente en el mundo, las opciones surgen primero de opiniones de expertos y luego se evalúan con herramientas respaldadas por los datos disponibles. Deben anticiparse y evaluarse las consecuencias que pueden resultar de la ejecución de un plan de gestión espacial (tanto las negativas como las positivas, por ejemplo, desplazamiento de pescadores, costos adicionales para los usuarios industriales, reducción de conflictos entre usuarios), ya sea realizando un análisis de concesiones recíprocas o compensaciones, proyectando escenarios o simplemente deliberando sobre posibles resultados con los interesados directos.

El rol estratégico de la planificación espacial marina en la gestión de los recursos transfronterizos

32. En teoría, la planificación espacial marina puede realizarse en espacios transfronterizos y zonas no sujetas a jurisdicción nacional, pero es muy raro que en estas zonas se lleve a cabo una planificación sistemática. Con muy pocas excepciones, la planificación espacial marina sigue siendo un enfoque localizado o nacional, diseñado para atender necesidades y condiciones específicas de una sociedad o estado particular.

33. La planificación espacial marina ofrece un potencial enorme para mejorar la gestión de recursos compartidos, tanto a escala local como a escala de ecosistema. Establecer y aclarar las funciones, responsabilidades y conectividades institucionales son factores cruciales para lograr el éxito. El grado de dificultad de esto depende en gran medida de temas administrativos y jurisdiccionales. Entran en juego distintas cuestiones de gobernanza si los componentes del ecosistema están dentro de una sola jurisdicción o si abarcan la frontera entre dos administraciones distintas dentro de un mismo estado, entre dos estados o entre un estado y zonas no sujetas a jurisdicción nacional. La situación más simple es probablemente aquella en la que la planificación espacial marina se da dentro de una sola administración y requiere una articulación institucional entre autoridades que regulan la pesca, la conservación, el transporte marítimo, el uso de las tierras costeras y de cuencas, la energía, etc. La complejidad aumenta cuando se pasa de lo nacional a lo transnacional y transfronterizo, con zonas no sujetas a jurisdicción nacional.

34. Las plataformas obvias para la instrumentación de planificaciones espaciales marinas transfronterizas son las instituciones multilaterales existentes, como las que brindan apoyo a mares regionales y grandes ecosistemas marinos. Un ejemplo de esto es el Mar Báltico, una zona marítima semicerrada que suministra bienes y servicios de los ecosistemas que son vitales para los estados del Mar Báltico, pero que está expuesto a presiones ambientales. El reconocimiento de la importancia de la articulación entre la planificación espacial marina y la terrestre ha tenido un efecto positivo significativo en la planificación espacial marina del Báltico. La planificación espacial marina puede además llevar al ámbito de la gestión los análisis de diagnóstico transfronterizos y los planes de acción estratégicos que surjan de dichos análisis.

35. En muchas regiones ya existe un trabajo de base para la planificación espacial marina en zonas transfronterizas y aguas internacionales. Por ejemplo, se están llevando a cabo descripciones científicas de zonas marinas de importancia ecológica o biológica (ZIEB), utilizando criterios aceptados a nivel internacional, tales como los criterios científicos (anexo I de la decisión IX/20) preparados en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en una serie de talleres regionales convocados por el Secretario Ejecutivo. Sin embargo, para la instrumentación de planificaciones espaciales marinas en

⁶ Véase <http://www.uq.edu.au/marxan>, <http://www.pacmara.org/tikiwiki/tiki-index.php?page=Marxan+Resources+and+Training>.

zonas no sujetas a jurisdicción nacional es necesario contar con la participación de organizaciones internacionales, como la OMI, las organizaciones regionales de ordenación pesquera y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

36. Las iniciativas regionales de planificación espacial marina muestran claramente el desafío que supone identificar la escala adecuada en la cual deberían alcanzarse los fines ecológicos sin sobrecargar las capacidades institucionales. Cuando el trabajo implique trascender fronteras nacionales conviene planificar en forma progresiva y adaptativa e invertir en la búsqueda de intereses, fines y visiones comunes, como en la creación de redes de aprendizaje. Entre los obstáculos percibidos en las iniciativas transfronterizas de planificación espacial marina están las medidas proteccionistas de jurisdicciones nacionales, la compartimentación institucional nacional y transfronteriza, las tradiciones culturales, las restricciones al intercambio de información y la falta de información sobre recursos o servicios valuados que podrían impulsar la planificación espacial marina transfronteriza.

Obstáculos a la planificación espacial marina y medios para superarlos

37. Existen múltiples limitaciones y obstáculos que dificultan las iniciativas de planificación espacial marina integrales o a gran escala, especialmente en ámbitos multijurisdiccionales. Estos pueden clasificarse en cuatro categorías: obstáculos institucionales; consideraciones ambientales o ecológicas; limitaciones sociales; y limitaciones económicas. En la presente nota se examina cada uno de estos conjuntos de obstáculos y se proponen soluciones para superarlos.

Obstáculos institucionales

38. *Temor a perder el control del proceso de toma de decisiones.* Esto surge de la percepción de que la planificación es algo neutro, una caja negra a la cual se le alimentan datos e información y produce resultados impredecibles (con incertidumbre respecto de las decisiones y recomendaciones que pueden surgir). Las instituciones nacionales con responsabilidades reguladoras en sectores particulares parecerían estar más cómodas trabajando en forma independiente y podrían preferir tomar decisiones basadas en solicitudes recibidas (a cargo de quien las desarrolla) en vez de ser impulsadas por un plan desarrollado por consenso.

39. *Desconocimiento de la planificación espacial marina y ausencia de apoyo institucional generalizado.* La planificación espacial marina es un concepto nuevo que aún no ha sido bien definido o explicado. No se ha comunicado adecuadamente cómo la planificación espacial marina mejora la calidad y eficiencia de los procesos de toma de decisiones al garantizar que toda la información disponible sea cotejada y puesta a disposición.

40. *Participación institucional insuficiente.* Las organizaciones de mares regionales y ecosistemas marinos grandes y las organizaciones internacionales (OMI, ISBA, organizaciones pesqueras) son las plataformas institucionales idóneas para avanzar en iniciativas de planificación espacial marina basadas en ecosistemas transnacionales y transfronterizos. También están siendo utilizadas con éxito para el intercambio de experiencias e información científica y para mejorar las capacidades en materia de planificación espacial marina. Ofrecen un potencial importante como plataformas para consultas transnacionales tempranas sobre planificación espacial marina. El análisis de diagnóstico transfronterizo y los programas de acción estratégicos son puntos de partida útiles.

41. *Planificaciones impuestas a las instituciones, en vez de ser desarrolladas por ellas.* La necesidad de contar con una planificación espacial marina debería surgir de los interesados directos (incluidos los gobiernos). Por lo tanto, cuando el enfoque es impuesto o forzado se crea un obstáculo. La tendencia a proponer la planificación espacial marina u otros marcos o herramientas de gestión antes de que se perciba como una fuerte necesidad o compromiso podría también plantear un desafío a la hora de su puesta en práctica. Existe una tendencia a precipitar el proceso y responder a oportunidades financieras,

en vez de generar una masa de adeptos o compromisos institucionales antes de la adopción formal de programas.

42. *Ausencia de marcos jurídicos de apoyo.* La ausencia de marcos jurídicos uniformes o jurídicamente coherentes y armónicos a nivel local, estatal y nacional es un problema y puede generar redundancias, confusión y políticas contradictorias. No obstante, un marco jurídico de apoyo puede no ser una condición inicial esencial o realista, pero sí puede crearse mediante práctica.

43. *Capacidades insuficientes.* Invertir a largo plazo en el desarrollo de capacidades humanas e institucionales es esencial para lograr el éxito de las actividades relacionadas con la planificación espacial marina. Esto incluye el desarrollo, almacenamiento y análisis de información pertinente, la planificación, la puesta en práctica y la evaluación. Desarrollar capacidades supone también fomentar el liderazgo de quienes promueven la planificación espacial marina en el sector público, incluidos los sectores de usuarios de recursos (pesca, turismo, etc.). En aquellos casos en los que la planificación espacial marina se desarrolla sobre una sólida base de gestión integrada de zonas costeras puede resultar un desafío abordar zonas de alta mar al pasar a instancias integrales de planificación espacial marina, debido a limitaciones financieras, capacidades institucionales, dificultades en materia de mecanismos para asegurar el cumplimiento y – lo que quizás sea más importante – carencias en marcos jurídicos que pueden reflejar prioridades que son más costeras que marinas. Si bien es importante, la inversión en mecanismos para asegurar el cumplimiento debe equilibrarse con la inversión en el desarrollo de capacidades y en procesos participativos de planificación.

Obstáculos ambientales

44. *La percepción de que la planificación espacial marina o no está suficientemente orientada a la conservación o se centra demasiado en la naturaleza.* La planificación espacial marina se centra en general en la resolución de conflictos y la asignación de espacios a distintos usuarios y no tanto en la conservación o la protección. No obstante, la planificación espacial marina actúa como catalizadora de la identificación y asignación de zonas de conservación y puede facilitar mejoras ambientales generales al recopilar la información disponible y utilizarla para trazar mapas de bienes y servicios de los ecosistemas y de sus vulnerabilidades y aplicar esos mapas en el proceso de toma de decisiones.

45. *Desafíos en el abordaje de múltiples impactos acumulativos.* La planificación prospectiva puede identificar carencias en políticas y ayudar a evitar daños incrementales lentos, pero sólo si se hace un seguimiento de todos los impactos críticos y si la respuesta de gestión es una solución diseñada para atender específicamente las cuestiones de gestión y los fines y objetivos planteados para la planificación espacial marina.

Obstáculos sociales

46. *La idea de que la planificación espacial marina va a ser la próxima gran sensación y que los planificadores y los organismos de gestión deben dejar todo lo que están haciendo para dedicarse de lleno a este nuevo enfoque.* La planificación espacial marina es algo nuevo y no está claro como complementará, y no reemplazará, los enfoques comunitarios de gestión de recursos costeros y marinos.

47. *Dificultad para conciliar la planificación a gran escala y desde arriba con una gestión desde abajo más localizada.* La planificación espacial marina debe reconocer la importancia de los enfoques desde abajo que existen. La intención no es sustituir estas iniciativas, sino trabajar en coordinación con ellas y desarrollarlas. El proceso de planificación espacial marina es iterativo y fomenta tanto iniciativas desde abajo como mejoras a nivel alto de gobierno. Puede, de hecho, identificar sinergias y gestionar usos de manera de promover usos múltiples del espacio.

Barreras económicas

48. *Sectores establecidos que se consideran con acceso libre (pesca, petróleo y gas, tuberías y cables, navegación y transporte marítimo) pueden percibir al proceso de planificación espacial marina como perjudicial.* La demanda de espacios marinos para nuevos usos, como extracción renovable y conservación de arena y grava, no sólo continuará sino que probablemente irá en aumento. No participar en la planificación prospectiva de la asignación de espacios para estas actividades supone una clara desventaja. Es esencial participar y buscar formas de mitigación, compromisos y sinergias.

49. *Desatención de los costos y beneficios.* No siempre se explican claramente a instituciones y líderes los beneficios tangibles de la planificación espacial marina, aun cuando se considera que son mayores que los costos. Los cambios pueden ser costosos y alterarán los flujos actuales de beneficios producidos por el *status quo*. Deben identificarse los posibles beneficios futuros y evaluarse de manera realista, a la vez que se consideran los costos. El lanzamiento de un proceso de planificación y su éxito pueden ser facilitados por incentivos a la colaboración interinstitucional (fondos, reducción de costos, etc.). El desarrollo de capacidades es una tarea lenta y ardua, pero vital. Sin capacidades de gestión de procesos complejos es probable que fracase la planificación espacial marina. Debido a que los ciclos de financiación suelen ser cortos resulta difícil sustentar las capacidades.

50. *Debe preverse cierta resistencia a la planificación espacial marina.* La resistencia puede venir de poderosos intereses creados (militares, líderes políticos, grupos de usuarios de recursos, etc.) o de instituciones desinteresadas con potestades (que no ven la necesidad o la consideran una prioridad baja frente a otros temas más acuciantes). Los casos de superposición de jurisdicciones y conflictos de competencias deben identificarse y resolverse en el proceso de planificación espacial marina. Cabe resaltar nuevamente que la planificación espacial marina no es una panacea y no logrará superar tales resistencias en todos los casos, como lo evidencian las iniciativas fallidas o inadecuadas reseñadas en el informe.

51. *En caso de que surjan conflictos, estos deberían ser mediados y no suprimidos.* La planificación espacial marina se considera en general neutra en términos de procurar o promover un desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible. Sin embargo, en la práctica, la planificación espacial marina (igual que la gestión integrada de zonas marinas y costeras, las zonas protegidas marinas y otras herramientas centradas en la gestión espacial) puede no ser neutra. En esos casos, la planificación espacial marina pasa a ser una representación de un sistema particular de valores, que puede considerarse válido y puede representar los intereses de la mayoría, pero que enfrentará resistencia de otros que tienen distintos valores. Ese conflicto requiere mediación.

52. *Percepciones y cuestiones idiomáticas.* Por ejemplo, la zonificación como resultado de la planificación espacial marina está ampliamente aceptada en Europa, pero en otros lados se considera que políticamente está destinada al fracaso. Hay casos en que uno o más grupos han mostrado resistencia a la planificación espacial marina, pero también hay evidencia de que las percepciones pueden cambiar cuando se trata abiertamente lo que es y no es la planificación espacial marina. En algunos casos, los usuarios no sólo han apoyado los procesos de planificación espacial marina sino que los han impulsado. Por lo tanto, las percepciones erróneas y las barreras idiomáticas pueden superarse con discusiones mediadas y es posible lograr un proceso de planificación que sea participativo, abierto y equitativo.

IV. CONCLUSIONES

53. La planificación espacial marina es un marco que apoya la gestión basada en los ecosistemas en tanto que reconoce las conexiones entre los ecosistemas terrestres, de agua dulce y marinos y que aborda usos e impactos humanos de importancia para todos estos sistemas. Como tal, una planificación espacial marina integral tiene el potencial de mejorar enormemente la gestión, reducir la pérdida de servicios de los ecosistemas, ayudar a resolver o evitar conflictos y crear economías de escala y mecanismos eficientes de cumplimiento y gestión. Aquellos planificadores que han procurado una participación

equitativa en los beneficios han constatado que logran un apoyo mayor y más duradero para la planificación espacial marina.

54. No hay un modelo de planificación espacial marina que sirva para todos los casos. Para que la planificación espacial marina alcance su potencial pleno es necesario desarrollar capacidades de planificación y gobernanza específicas para cada contexto. Se requieren procesos a múltiples escalas para articular las iniciativas impulsadas desde arriba con las iniciativas impulsadas desde abajo en un enfoque sistemático. Lograr la participación de líderes, crear una visión común y establecer grupos de trabajo son factores que llevan a generar una mayor aceptación, obtener cofinanciación y mejorar la gestión.

55. Las iniciativas de planificación espacial marina integrales son relativamente nuevas y, por lo tanto, prácticamente no han sido sometidas a prueba. Aquellas iniciativas que están más avanzadas parecerían hacer mayor hincapié en la planificación que en la aplicación posterior. En esto difieren de procesos de planificación espacial marina a menor escala, como los que sirven de fundamento para el diseño de áreas protegidas marinas o de gestión integrada de zonas marinas y costeras. Los procesos sólidos de planificación espacial marina toman en consideración la viabilidad de aplicación, que a su vez afecta el desarrollo de planes espaciales marinos.

56. Un marco jurídico que apoye la planificación espacial marina y un sistema de gobernanza que permita una planificación participativa y una gestión adaptativa en la que se reconsideren periódicamente los fines y objetivos estratégicos son elementos esenciales para el éxito de la planificación espacial marina. Al prepararse una planificación espacial marina deberían definirse claramente los temas que serán abordados y los posibles riesgos y costos de emprender el proceso. Es vital desarrollar procesos de planificación participativa para legitimar la planificación espacial marina y lograr que sea aceptada.

57. Una planificación espacial marina exitosa requiere no sólo un marco normativo sino también buena gobernanza (en este caso, “buena” significa apropiada para las capacidades específicas y el contexto social y político; por “gobernanza” se entiende toda forma de gestión de gobierno, no sólo las que competen a los gobiernos).

58. Es importante reconocer la necesidad de flujos financieros sostenibles para apoyar a la planificación espacial marina y responder a esa necesidad. Puede ser preferible contar con recursos modestos pero constantes, como pueden ser los flujos de ingresos por concepto de pago de servicios de los ecosistemas o tarifas de los usuarios, ya que las donaciones grandes pueden generar dependencias.

59. Las organizaciones intergubernamentales y los gobiernos nacionales y locales deberían apoyar una cantidad suficiente de actividades de creación de capacidad y concienciación dirigidas a públicos pertinentes sobre la utilidad de la planificación espacial marina como uno de los enfoques de gestión clave para zonas costeras y espacios marítimos a nivel internacional, nacional y local en diversos temas, incluidos:

a) fortalecimiento de los marcos de gobernanza, institucionales y jurídicos tendientes a favorecer la inclusión de la planificación espacial marina en los marcos de gestión existentes;

b) establecimiento o mejora de seguimiento, análisis de datos y proyección de escenarios de bienes y servicios de los ecosistemas como base para el desarrollo de la planificación espacial marina;

c) apoyo para la realización de evaluaciones de impacto e incorporación de mecanismos efectivos de seguimiento en las iniciativas de planificación espacial marina existentes; y

d) fomento y facilitación de la colaboración entre organizaciones multilaterales, gobiernos, sectores público y privado, instituciones educativas y científicas y comunidades indígenas y locales en el desarrollo y la puesta en práctica de iniciativas de planificación espacial marina.