

Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático

MERCEDES ORTIZ GARCÍA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA IMPORTANCIA DE LOS OCEANOS Y DE LAS AMP, ACRECENTADA POR EL CAMBIO CLIMÁTICO. 2.1. La Función vital de los océanos. 2.2. Hacia el Cambio Global (Marino). 2.3. Hoja de Ruta para proteger a los mares en el marco de la Agenda 2030 y de la Conservación Cultural de la Naturaleza. 3. LA NECESIDAD DE AMP (COSTERAS Y EN ALTA MAR) COMO GOBERNANZAS DE MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

RESUMEN: A la importancia de las *Áreas Marinas Protegidas* como categoría de espacio natural protegido, referente de la conservación de la biodiversidad marina y del dinamismo de los océanos para que sean limpios, sanos y productivos, y con un aprovechamiento sostenible, suministrador de multitud de servicios, se suma su protagonismo como *gobernanza mitigadora, de adaptación y resiliente* frente a los efectos del cambio climático sobre los océanos, tal como se defiende desde la Ciencia -recientemente-, impulsando la aprobación de un *Tratado global de los océanos*. Asimismo, se pone de manifiesto que el mayor reto no es el cambio climático sino cómo organizarnos para afrontarlo, constituyendo las *Áreas Marinas Protegidas* -tanto costeras como en Alta Mar-, gobernanzas muy necesarias y relevantes en el marco de la Agenda 2030 y de la conservación cultural de naturaleza.

ABSTRACT: The importance of *Marine Protected Areas* as a category of protected natural area, a reference for the conservation of marine biodiversity and the dynamism of the oceans so that they are clean, healthy and productive, and with sustainable use, a provider of a multitude of services, adds its prominence as a mitigating, adaptive and resilient governance to the effects of climate change on the oceans, as advocated by science, recently, pushing for the adoption of a Global Ocean Treaty. It also shows that the greatest challenge is not climate change but how to organize ourselves to face it, constituting the *Marine Protected Areas*, both coastal and high seas, much needed and relevant governorates within the framework of the 2030 Agenda and of the cultural conservation of nature.

PALABRAS CLAVE: Áreas marinas protegidas. Cambio climático. Ciencia. Gobernanzas. Agenda 2030. Costa y Alta Mar.

KEYWORDS: Marine protected areas. Climate change. Science. Governances. 2030 Agenda. Coast and High Seas.

1. INTRODUCCIÓN

Este año no se han producido cambios normativos significativos ni aumento considerable en el número de declaración de Áreas Marinas Protegidas (AMP, en adelante) en nuestro país; sin embargo, se ha considerado oportuno aportar el presente trabajo al OPAM, pues sí se han producido aportaciones en el ámbito internacional, con gran respaldo de la Ciencia, respecto al medio marino, aunque de momento programáticos, pero que repercuten muy directamente en la materia, o deberían hacerlo. Y además con una proyección grande y estratégica: la próxima década, pues es el tiempo que tiene la humanidad para poder revertir la situación de “emergencia climática” que padece. De hecho, Naciones Unidas ha proclamado el período 2021-2030 como la “Década de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible”.

De esta manera, se revisarán documentos procedentes de los foros internacionales sobre la gran importancia de los océanos en el contexto del cambio climático y, asimismo, de las AMP, como una estrategia clave en ese contexto. Por un lado, desde las instancias internacionales se ha determinado que las AMP son gobernanzas muy útiles para proteger la fauna y la flora marinas amenazadas por la acidificación del océano, las olas de calor, la sobrepesca y la contaminación, es decir, por los efectos devastadores del cambio climático que ya están aquí; de ahí la expresión, ya generalizada, de “emergencia climática”. Y, por otro lado, cabe remarcar la importancia que se

está dando a las AMP como laboratorios para las comunidades locales, “usuarios marinos”, pescadores, etc., para que *mitiguen y se adapten* a los numerosos cambios que ya se producen y se avecinan, tanto *en la costa*, asegurando los medios de subsistencia y de bienestar, de las comunidades, aportando *resiliencia*, y caracterizando las “AMP costeras”, acorde con el enfoque de la protección cultural de la naturaleza en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, al tiempo que se pretende aumentar de forma considerable el número de AMP declaradas *en Alta Mar*; en concreto el 30% para 2030, para proteger los grandes sumideros y ecosistemas que constituyen los océanos.

Y todo ello se revisa en torno a la siguiente reflexión: “El océano es una víctima muy relevante del cambio climático, pero también puede ser una importante solución”.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS OCEANOS Y DE LAS AMP, ACRECENTADA POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

La importancia de los océanos es incuestionable, como lo afirmará muy vehemente, Monica Verbeek, Directora Ejecutiva de Seas at Risk, ONG que lidera el llamado “Manifiesto Azul”, un *plan de rescate*, lanzado en 2020, para lograr un océano sano para 2030: “*El océano cubre el 70% de la superficie de la Tierra, mitiga el cambio climático y proporciona oxígeno; es el sistema de apoyo al planeta. Para poder realizar sus funciones vitales, el océano necesita estar sano y lleno de vida. Hacemos un llamamiento a los líderes políticos de la Unión Europea para que lo sitúen en el centro del debate político y hagan realidad la salud del océano*”.

Pero, ¿cómo proteger la salud de los océanos? En esta cuestión clave tienen, precisamente, un papel primordial las AMP, como se pone de manifiesto en los distintos foros y documentos que generan y que, *grosso modo*, se presentan seguidamente.

2.1. LA FUNCIÓN VITAL DE LOS OCEANOS

Como recoge la Agenda 2030 de Naciones Unidas, “los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la Tierra sea un lugar habitable para los seres humanos”. Y, asimismo, como señala la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas -cuya denominación es muy significativa: “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”-, “los mares actúan como reguladores del clima, fuente de la biodiversidad marina y proveedores clave de alimentos y nutrición, energía, turismo y servicios de los ecosistemas, así como una vía fundamental de transporte y comunicación, y como motor del desarrollo económico sostenible”.

Los océanos también absorben alrededor del 30% del dióxido de carbono generado por las actividades humanas, convirtiéndose en los grandes sumideros del planeta.

Cerca de 3.200 millones de personas, es decir, aproximadamente la mitad de la población del globo, viven en las costas o a menos de 200 km del litoral. En el año 2025, se calcula que esta cifra alcanzará los 6.300 millones, es decir, el 75% de la población mundial. Entonces, los medios de sustento de más de 3.000 millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera. Asimismo, dadas las alteraciones que experimentan las zonas congeladas de nuestro planeta, hasta las comunidades de remotas regiones árticas pueden sufrir las consecuencias.

En definitiva, la forma en que gestionemos este recurso vital es fundamental para la humanidad.

2.2. HACIA EL CAMBIO GLOBAL (MARINO)

El concepto de cambio global, que se alude preferentemente desde el campo de las Ciencias, hace referencia al conjunto de cambios y transformaciones a gran escala, producto de las actividades antropogénicas y que afectan a nuestro planeta, y que sin duda ocupa un lugar muy destacado el cambio climático. Este concepto es muy oportuno pues presenta la magnitud del escenario al que nos encaminamos si no se actúa o, mejor dicho, *si no actuamos, y ya*.

Los últimos años se convierten sucesivamente en el año más caluroso registrado para los océanos del planeta, rompiendo un récord establecido el año anterior. Precisamente, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas, en el informe de 2018, que lleva el elocuente título: "Sobre los impactos del calentamiento global de 1,5° C por encima de los niveles preindustriales y las vías de emisión de gas de efecto invernadero relacionados, en el contexto del fortalecimiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, sostenible desarrollo y los esfuerzos para erradicar la pobreza", sostiene que un aumento de 10 centímetros en el nivel del mar, un océano Ártico sin hielo en el verano y la extinción de los arrecifes de coral se pueden evitar si se logra limitar el aumento de las temperaturas a un 1,5 °C en lugar de 2°C para 2100. Y para ello el Informe señala que se necesitarán medidas rápidas -siendo los próximos años los más importantes de nuestra historia-, sin precedentes, colectiva, en todos los aspectos de la sociedad, que traerían además beneficios claros para las personas y los ecosistemas, así como la posibilidad de una sociedad más sostenible y equitativa. Este informe hace alusión a medidas institucionales, con un claro protagonista: la sociedad.

De hecho, la Tierra podría atravesar un "punto de no retorno", alrededor de 2035, si no se actúa decididamente contra el cambio climático (FENG, VAN DER PLOEG, DIJKSTRA, 2018), donde los impactos en los océanos son ya muy elocuentes y dramáticos.

Como también recoge la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas, a saber: aumento de la temperatura oceánica, la acidificación de los océanos y las zonas costeras -se ha registrado un 26% de aumento en la acidificación desde el inicio de la revolución industrial-, la desoxigenación, la disminución de la cobertura del hielo polar -se ha perdido el 75% del volumen de hielo marino del Ártico desde que se comenzara a medirlo con satélites, que se ha convertido en el epicentro del cambio climático-, el aumento del nivel del mar y las masivas inundaciones, eventos masivos de blanqueamiento de corales, la erosión de las costas y los fenómenos meteorológicos extremos, y todo ello con gran repercusión en las zonas costeras, donde vive la gran mayoría de la población (DOSSIER GREENPEACE, 2019).

En el último informe especial del IPCC, sobre *el océano y la criosfera en un clima cambiante*, de 24 de septiembre de 2019, se analiza el creciente impacto del cambio climático en el océano, y destaca la necesidad de actuar con carácter urgente a fin de priorizar iniciativas oportunas, ambiciosas y coordinadas que permitan abordar cambios perdurables en los océanos y la criosfera que no tienen precedentes.

La criosfera hace referencia a las zonas congeladas del planeta con inclusión de la nieve, los glaciares, los mantos y las plataformas de hielo, los témpanos y el hielo marino, el hielo lacustre y fluvial, así como el terreno estacionalmente congelado y el permafrost. El permafrost de las regiones ártica y boreal almacena grandes cantidades de carbono, prácticamente el doble de carbono que el contenido en la atmósfera, y su deshielo podría incrementar notablemente la concentración de gases de efectos invernadero en la atmósfera. Y según el propio Informe del IPCC resulta difícil saber si ya se está produciendo una liberación neta de dióxido de carbono o metano, a causa del actual deshielo del permafrost ártico.

La última Cumbre del Clima, la COP 25, celebrada en Madrid bajo la presidencia chilena, aunque apenas ha conseguido una simbólica declaración, un acuerdo mínimo *in extremis*; por primera vez, tratándose de una decisión final de la Conferencia sobre Cambio Climático (COP), incluye una sección sobre el rol e importancia de los mares. En efecto, hace hincapié en las soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a cumplir el objetivo del 1,5°C y en la necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad y la lucha contra el cambio climático con un enfoque integral. En este sentido, el Acuerdo reconoce

la importancia crítica del océano como parte integral del sistema climático de la Tierra y la necesidad de garantizar la integridad de los océanos y los ecosistemas costeros en el contexto del cambio climático. De hecho, esta COP fue apodada por la presidencia chilena como la “COP azul”, y se ha dispuesto que la Convención de Clima celebrará un diálogo de los océanos con el clima, el próximo junio de 2020, en Bonn, bajo la autoridad del OSACT (Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico), y que dichos resultados se llevarán a la próxima COP26, que se desarrollará en Reino Unido, Glasgow, a finales del presente año, 2020.

Asimismo, el Informe Global de Evaluación sobre la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos publicado por la plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Naciones Unidas, de 2019, muestra que la pérdida global de biodiversidad está aumentando a un ritmo alarmante, y resalta el declive peligroso de la naturaleza y los ritmos acelerados de la extinción de especies.

Entre el 12 % y el 55 % de determinados grupos de vertebrados, invertebrados y vegetales están amenazados de extinción, así como el 25 % de los mamíferos marinos. Y se ha perdido ya el 20 % de los arrecifes de coral tropicales, mientras que otro 50 % corre peligro. En los últimos 150 años, el número de especies invasoras ha mostrado una clara tendencia creciente siendo una amenaza para biodiversidad autóctona. En el Mediterráneo, los macrófitos invasores (tales como angiospermas marinas y macroalgas), sirven de ejemplo para ilustrar este fenómeno. Según los datos disponibles, desde principios del siglo XX, el número de especies de macrófitos invasores casi se duplica cada 20 años. Siguiendo esta cinética, se espera que sean introducidas 80 nuevas especies en los próximos 20 años.

Y próximamente, en septiembre de 2020, en Pekín, está prevista una Cumbre mundial para acordar los nuevos objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica para detener la pérdida de biodiversidad y la acelerada destrucción de los ecosistemas.

El informe de 2018 de la FAO sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura reveló que el 93% de las poblaciones de peces están siendo explotadas en su totalidad o sobreexplotadas. El porcentaje de descartes (la devolución al mar de peces y otros organismos marinos muertos, no deseados o de tamaño no reglamentario) representa hasta un 20–60 % de las capturas totales en peso en determinadas pesquerías, y causa incontables daños a los ecosistemas marinos.

Por otra parte, la contaminación marina, que proviene en su mayor parte de fuentes terrestres, está llegando a niveles alarmantes. En España se generan

24 millones de toneladas de residuos urbanos al año y un 80% de las basuras marinas se debe a fuentes terrestres. La generación de residuos provocados por la actividad humana es uno de los efectos principales de la contaminación marina: residuos sólidos urbanos, aguas residuales, actividad industrial, agricultura intensiva en zonas costeras, etc. Y en este momento ya es dramática “la contaminación marina plástica”: por cada kilómetro cuadrado de océano se encuentra un promedio de 13.000 trozos de desechos plásticos. Los plásticos y su degradación en micro-nano plásticos en el medio marino se están convirtiendo en un gran problema para los ecosistemas y organismos marinos; se ha descubierto contaminación plástica incluso en las aguas antárticas remotas y en las fosas marinas más profundas. La Fundación Ellen MacArthur, que apuesta por la economía circular, estima que, si el ritmo de acumulación de desechos plásticos en el mar sigue este ritmo, *para 2050 habrá más plásticos que peces en los océanos del planeta*. En cualquier caso, cada año, los mares y océanos son receptores de hasta 12 millones de toneladas de basura.

También la búsqueda de petróleo y minerales en los mares más profundos está poniendo en riesgo la vida marina, afectando, como sucede con los anteriores agravios, a la salud del planeta y de forma muy directa e intensa a los diferentes pueblos y comunidades costeras. Las estrategias de protección, entre las que destacan las AMP, deben ser abordadas, por tanto, de forma multidimensional y, por ello, todas las partes necesitan de las otras, y son necesarias tanto AMP costeras como en Alta Mar, con peculiaridades propias y complementarias. En efecto, aunque en ambos casos se protegería la biodiversidad marina, *grosso modo*, por un lado, se haría hincapié en el desarrollo sostenible de las costas y, por otro lado, se cuidarían los sumideros del planeta, respectivamente.

Como señala Greenpeace (DOSSIER), “La batalla contra el cambio climático y el plástico se libra en tierra, pero hemos de proteger nuestros mares de los grandes impactos del ser humano”.

2.3. HOJA DE RUTA PARA PROTEGER A LOS MARES EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030 Y DE LA CONSERVACIÓN CULTURAL DE LA NATURALEZA

La hoja de ruta de protección marina se enmarca en el marco de la Agenda 2030, fruto de la Resolución de Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que puede decirse que constituye “un nuevo contrato social global” (BUYOLO GARCÍA, 2019) para que -dentro de 10 años- *vivamos dentro de los límites del planeta y sin dejar nadie atrás*. Es, por tanto, el marco idóneo para tutelar los mares, máxime con

el hándicap que tienen ahora con los efectos devastadores del cambio climático (ODS 13).

La Agenda 2030 pone en marcha una estrategia global hacia el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con grandes interconexiones y sinergias entre ellos, y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible, definidos en dicha Agenda. Los ODS conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental; y engloban cinco esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta.

Los ODS, aunque se integran en el llamado “soft law”, están llamados a influir en las estrategias y acciones de Gobiernos, empresas, Tercer Sector, de todos los países, reforzando, por ejemplo, las llamadas “Metas Aichi” (6, 10 y 11, las más directamente relacionadas con el medio marino), procedentes del “Plan Estratégico de la Biodiversidad Biológica 2011-2020”, que contiene 20 metas ambiciosas pero alcanzables, que se adoptó en la X Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya (Japón, 2010). Una de ellas (la Meta 11) señala que para el año 2020, al menos el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, deben estar conservadas por medio de sistemas de áreas protegidas, conformando una *Red global de AMP*, que cabe señalar no se ha conseguido.

La Agenda 2030 reconoce y describe la preocupante situación por la que atraviesan los océanos, y expresamente el “ODS 14” (*Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*), con su amplia serie de metas, brinda una oportunidad para que la gobernanza de los océanos ocupe un primer plano en el diálogo mundial sobre el desarrollo sostenible. Y no solo es una oportunidad para que se produzca un rico intercambio de ideas, sino también para reunir a las partes interesadas en los océanos y acordar una nueva hoja de ruta encaminada a mejorar la gobernanza de los océanos en beneficio de los ecosistemas, las personas y sus medios de subsistencia. Para lograrlo, es preciso dar un nuevo significado a la ordenación de los océanos, que se apoye en la aplicación de un enfoque *ecosistémico, holístico e integrado* con respecto a la gestión de todas las actividades humanas que afectan a los océanos. Los ODS relacionan el ecosistema con el bienestar humano, pues el pleno disfrute de los derechos humanos (vida, salud, alimentación, etc.) depende de los servicios que prestan los ecosistemas. Y se recoge que para el año 2020 se “conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible” (ODS 14.5).

Esta cifra va a ser revisada al alza con el horizonte del año 2030 pues se pretende que al menos el 30% del océano tenga una protección elevada o total para 2030, como prescribe un estudio liderado por la Universidad de York (Reino Unido) para Greenpeace, conocido como *Guía 30X30 para la protección de los océanos*. El propósito es que este estudio sirva de base para que Naciones Unidas apruebe un acuerdo internacional jurídicamente vinculante para asegurar la protección de los hábitats fuera de la jurisdicción nacional, como se verá.

Además, cabe remarcar que los 17 ODS se diferencian de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* -también conocidos como "Objetivos del Milenio" (ODM), ocho propósitos, fijados en el año 2000, también por Naciones Unidas-, en que no sólo pretenden implicar a los Gobiernos, sino a todas las personas, lo que desde Naciones Unidas se llama "Agenda inclusiva". En este sentido, cabe destacar la importancia de la igualdad de género (ODS 5) y el papel crucial de las mujeres en la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos que entronca con el *Plan de Acción de Género* de la COP 25 para desarrollar medidas que den respuesta al efecto desigual del cambio climático en mujeres y niñas mejorando su papel como agentes del proceso. El texto recoge el "imperativo" de que la transición hacia un mundo libre de emisiones debe ser justa: "No puede haber políticas de descarbonización sin justicia climática, sin justicia entre generaciones, y sin justicia dentro de la misma generación: mujeres y niñas, trabajadores y consumidores vulnerables o personas que viven en lugares que se verán muy impactados por el calentamiento". Y asimismo cabe referirse a las vinculaciones con las comunidades locales, pueblos indígenas, jóvenes, las Universidades, las pesquerías, etc. (ODS más directamente implicados: 8, 9, 10, 11, 12 y 16).

En este sentido, cabe señalar que el ODS 14 se debería complementar con el "ODS 17" (*Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*), o el "ODS de las redes", pues se alinea con el enfoque de gestión en común, entre todos, o *gobernanza*, al señalar que para que "una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local". Y este enfoque de alianza tiene mucha sintonía con la actual tendencia hacia la gobernanza global de las AMP, ejercida cada vez más por las esferas más locales, a instancia muchas veces de sus comunidades de usuarios, como los pescadores, que constituyen los custodios, guardianes del medio marino, a quienes se debería proteger, de acuerdo con el enfoque de la conservación cultural de la naturaleza, es decir, proteger los ecosistemas con sus custodios, pescadores y demás usuarios marinos, y por ende protegiendo *sus saberes* como gestión del territorio o el aprovechamiento del medio que propicia su propio mantenimiento (IZQUIERDO VALLINA, 2013).

Asimismo, se debería sumar la caracterización del medio marino como *un bien común* y su correspondiente gobernanza, contando con la sociedad civil (ORTIZ GARCÍA, en prensa). Esta gobernanza holística guarda total sintonía con la iniciativa de Naciones Unidas, el llamado “Pacto de los Océanos. Océanos sanos para la prosperidad” de 2012, que aludía al enfoque basado en los ecosistemas, el principio de precaución, y a los conocimientos científicos, tradicionales y autóctonos. Y también con la Resolución 71/312: “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”, que para apoyar al ODS 14, hace un llamamiento “a la plena participación de la sociedad civil y otros interesados pertinentes”. Reforzada por la Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de mayo de 2019 que respalda la Conferencia de Naciones Unidas sobre los océanos para apoyar la implementación del ODS 14, que se celebrará en Lisboa, del 2 al 6 de junio de 2020, con el significativo título: “Salvemos nuestros océanos, protejamos nuestro futuro”.

En este sentido, cabe referirse a una categoría todavía no muy conocida, como son las denominadas ICCA –por su acrónimo en inglés “Indigenous and Community Conserved Areas” (*los territorios y las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales*)-, no recogida en nuestro Ordenamiento (ORTIZ GARCÍA, 2016). El Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) -aunque quizás no con la relevancia que debiera- acogió esta “estrategia de protección”, estableciendo que “*las Partes se comprometerán a respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales a fin de lograr los objetivos del Convenio*” (art. 8 j). Las ICCA están incluidas en la matriz de áreas protegidas de la UICN como tipo D, diferenciado, pero aplicable a todas las categorías de gestión, subrayando su papel sistémico. Y este carácter *sistémico* es lo que le caracteriza, en gran medida, y le distancia del resto de áreas protegidas, que igualmente son estrategias de “*conservación in situ*” (art. 8 CDB). Asimismo, las ICCA recuerdan a una estrategia de espacios protegidos, como es la “custodia del territorio”, a saber: conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos” (art. 3, apdo. 9 de la Ley española 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, en adelante Ley biodiversidad). Y de hecho se promociona la custodia del territorio por parte de las Administraciones públicas mediante acuerdos entre las entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objeto principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (art. 72, Ley biodiversidad). Sin embargo, la custodia del territorio, aunque comparta algunos rasgos con las ICCA carece de su carácter holístico, sistémico. Pero, ¿todas las ICCA son necesariamente áreas protegidas? Se respondería en sentido negativo pues las ICCA constituyen un concepto holístico con el que se pueden superar las consecuencias de las

políticas de protección de espacios de alto interés natural o/y cultural, pero rodeados de entornos muy degradados. En cualquier caso, se fomenta su registro internacional como Área Protegida. Y pese a que la existencia de estas realidades podría decirse que es tan antigua y extendida como la misma civilización humana, sólo hasta poco tiempo han recibido atención formal. En este sentido, es muy oportuna la aprobación de Naciones Unidas de la *Declaración de los derechos de los campesinos y de otras personas que viven en el mundo rural*, el 17 de diciembre de 2018, que se refiere asimismo a los pescadores.

En España, tenemos un ejemplo de proyecto de ICCA y referido al medio marino. Se trata del proyecto de “Micro AMP” (MAMP) que se está impulsando desde Canarias. El proyecto plantea un modelo innovador de gestión costera, basado en AMP de pequeñas dimensiones, impulsadas por las Administraciones locales y asociaciones ciudadanas, definidas por consenso social, vigiladas por los propios usuarios y destinadas a favorecer el desarrollo económico de múltiples sectores mediante el fomento de actividades turísticas y recreativas dentro del espacio. A su vez, potencia la actividad pesquera artesanal en las áreas adyacentes, la investigación, el desarrollo de toda la comunidad local y la cultura de la gestión mediante AMP. El principal factor de innovación radica en que el modelo está diseñado para que la ciudadanía, los usuarios de la costa y los Ayuntamientos participen activamente en la gestión sostenible de los recursos marinos. Y, de hecho, como señala WWF, gracias al trabajo conjunto de la ciudadanía con todos los niveles de la Administración española (Ministerio, Gobierno de Canarias, Cabildos, centros de investigación y Ayuntamientos) se ha conseguido definir un modelo simple en el que se pueda aprovechar el mar, más y mejor, garantizando un futuro para economías tradicionales como la pesca o nuevas oportunidades para la generación de empleo en actividades de turismo activo. El proyecto “Micro Áreas” comenzó en 2008 en Montaña Amarilla (Tenerife) a iniciativa de la Asociación EcoOcéanos, con la definición de una Micro Área de consenso y desde entonces se ha trabajado en el desarrollo de una metodología que permita que cualquier región pueda contribuir a la gestión sostenible de sus espacios marinos. Esperemos que en breve el ejemplo se extienda por doquier, y sean declaradas formalmente, para su todavía mayor potenciación.

En cualquier caso, en todos estos casos se está aludiendo a la *gobernanza* que en términos generales se refiere a los medios y métodos utilizados con el fin de mejorar el rendimiento de una organización, que no tiene una definición unívoca pues depende de la idiosincrasia, contexto, sistema político de cada lugar. Sin embargo, siempre le caracteriza la manera de gobernar con *un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado*, para “lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero”, como la define la Real Academia Española de la Lengua. Y en el mar, cada vez desde más instancias,

se reclama esa gobernanza porque el mayor reto no es el cambio climático sino *cómo* organizarnos para afrontarlo; y en ese sentido las AMP -con adecuados planes de gestión- deberían tener mucho protagonismo.

Así recientemente, enero de 2020, 102 organizaciones ambientales han establecido *una hoja de ruta*, con fechas determinadas, para abordar la situación cada vez más degradada del litoral y del océano, para asegurar su *resiliencia* ante la emergencia climática, comenzando por restaurar la biodiversidad marina, a modo de *plan de rescate*, denominado *Manifiesto Azul*, al que ya se ha aludido *supra*. Este Manifiesto señala que deben realizarse cambios tanto en la tierra como en el mar, y en concreto, y como primera medida, secunda la demanda de Greenpeace, de que al menos el 30% del océano tenga una protección elevada o total en 2030, mediante una red de AMP, que cuente "con planes de gestión a largo plazo, así como gestión planificada y sostenible para el restante 70%". El Manifiesto Azul pretende ser la respuesta Azul al Pacto Verde de la Unión Europea, para lograr la neutralidad climática en 2050.

3. LA NECESIDAD DE AMP (COSTERAS Y EN ALTA MAR) COMO GOBERNANZAS DE MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA

Las AMP, además de su ya clásico -se podría decir- objetivo de protección de la biodiversidad marina, van a tener un papel muy relevante como gobernanzas de *mitigación* del cambio climático y *adaptación* a los cambios que ya está provocando, y asimismo como un poderoso *termómetro* de los avances o retrocesos en relación con el cambio climático, y por ende, como una valiosa vía de alcanzar la *resiliencia* tanto local como global, de acuerdo con la localización de las AMP -en las costas o en alta mar-, dados los importantes servicios ecosistémicos que ofrecen, y asimismo la gran rapidez con que cambian las condiciones ambientales, actualmente. En efecto, en las AMP hay más biomasa y biodiversidad, los peces tienden a crecer más, todo lo cual provoca que el ecosistema sea *más resistente* a las presiones, y aumenta la capacidad de adaptarse a los cambios que son inevitables y rápidos. Además, ayudan a proteger el almacén de carbono. Y las AMP costeras pueden coadyuvar a la *resiliencia* de las comunidades, usuarios marinos, pescadores, etc., al proporcionarles *recursos vitales básicos* y asimismo contrarrestar los efectos procedentes de los eventos meteorológicos extremos que con el cambio climático serán más habituales. En cualquier caso, cabe *adaptarse* a todos los cambios que la crisis climática va a conllevar, como, por ejemplo, la subida del nivel del mar. Y en general cabe asegurar la *resiliencia* de los océanos ante la emergencia climática.

En el espacio marino tiene realmente gran protagonismo la llamada *globalización*, dada la importancia de las comunicaciones marinas; no en vano es la vía por la que transcurre el 90% del comercio mundial, conectándose personas, mercados y medios de subsistencia (Pacto de los Océanos, Naciones Unidas, 2012).

Esa gran capacidad de interconexión junto con la producción energética, la relevancia de la pesca de altura, y actualmente la búsqueda de recursos genéticos y la emergente industria minera en los fondos marinos, junto al gran interés de las costas -con su confluencia de usos-, dado su atractivo recreativo, turístico, pesquero artesanal, energético..., hace que sea muy necesaria una gobernanza tanto de la escala local como mundial: la *glocalización*, mediante AMP costeras y en alta mar, respectivamente.

Respecto a esta última ubicación, Alta Mar, como se adelantó, ya existe un concienzudo estudio sobre el necesario aumento de las AMP, y que asimismo debería recogerse en un instrumento mundial jurídicamente vinculante, pues no es suficiente, en la actualidad, la protección que dispensa el Convenio de Derecho del mar de 1982, a la "Alta mar" en su Parte XII, a pesar de titularse "Protección y preservación del medio marino" (ARICHE, 2016). Pues los Estados al quedar fuera de su jurisdicción solo la pueden ejercer mediante los buques que lleven su bandera, y en el momento presente, Alta Mar ya no permanece lejos del alcance de la negativa influencia antrópica, procedente, fundamentalmente, de los países más ricos. En cualquier caso, Alta Mar constituye un bien común (ORTIZ GARCÍA, en prensa), y protegerlo es responsabilidad común.

Por ello Naciones Unidas ha convocado una Conferencia Intergubernamental sobre la protección de la biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional, con la pretensión de aprobar un *tratado global de los océanos* con fuerza vinculante, que se inició en 2018 con la previsión de que finalice en 2020. Se trataría de un tratado ambicioso que protegería casi la mitad del planeta, con el Ártico, la Antártida, y las AMP como pieza destacada en las aguas internacionales.

El estudio recalca la gran riqueza y, por ende, la importancia de Alta Mar, pues a pesar de su aparente uniformidad "oculta un mundo submarino con tanta riqueza y diversidad como la costa y la de la tierra", y supone un vasto patrimonio mundial pues conforma el 61% del área del océano y el 73 % de su volumen. Y con 230 millones de km², Alta Mar es más grande que todos los continentes combinados. De esta manera, el estudio considera las AMP como una herramienta clave para reconstruir la biodiversidad oceánica, ayudar a los ecosistemas oceánicos a recuperarse y mantener los servicios ecosistémicos vitales (ODS 14 y Meta Aichi 11). La vida marina de las aguas internacionales

-sigue diciendo el estudio- “es el motor de la bomba biológica del océano: captura el carbono en la superficie y lo almacena a gran profundidad. Sin este servicio esencial, nuestra atmósfera contendría un 50% más de dióxido de carbono y la temperatura del planeta sería tan alta que se volvería inhabitable”.

Por otra parte, “el gran tamaño de alta mar y la irregularidad de las zonas de alimentación y de reproducción adecuadas fuerzan a numerosos animales marinos a viajar enormes distancias”, por lo que la manera más efectiva de protegerla es mediante la creación de una *red de santuarios marinos* completamente protegidos e interconectada mediante *corredores de migración y ecosistemas críticos*. De esta manera se pretende superar los intentos fallidos anteriores de crear una *Red Global de Áreas Marinas Protegidas*, como es sabido.

Aunque, actualmente, según estimaciones procedentes del Congreso mundial de Áreas Marinas Protegidas (Chile, 2017), alrededor del 6,35 % de los océanos está protegido, pero la tendencia global actual en la declaración de AMP evidencia una trayectoria insuficiente y a un ritmo muy lento. En efecto, de acuerdo con el Informe “Planeta Protegido”, presentado por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (UNEP-WCMC) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 2016, en el último decenio se han efectuado grandes progresos respecto a la protección de los océanos, pues la extensión de las AMP pasó de un poco más de 4 millones de km² en 2006 a cerca de 15 millones de km² actualmente, cubriendo el 4% de los océanos del planeta, una extensión casi equivalente al territorio de Rusia. En la actualidad existen cerca de 5.000 AMP en más de ochenta países. Y según el último informe Planeta Protegido, de 19 de noviembre de 2018, alrededor de 15% de la superficie terrestre del mundo está mejor protegida por las medidas de conservación, así como más de 7% de los océanos del mundo, lo que garantiza que el mundo está en vías de cumplir importantes metas de conservación. En concreto, en 2018, más de 20 millones de km² de la superficie terrestre y casi 27 millones de km² de áreas marinas habían sido designadas como “áreas protegidas”, lo que representa un aumento de 0,2% de las áreas terrestres y de 3,2% de las áreas marinas desde que se publicó el último informe, en 2016. Y en España alcanzaría el 11% del espacio marino declarado como AMP. Pese a este aumento total de la cobertura marina, queda aún mucho por hacer para mejorar tanto la cantidad como la calidad de las AMP, pues muchas no tienen regulación efectiva, o instrumentos de gestión, de planificación.

Por otra parte, también tienen mucho interés las *AMP costeras* y sus *redes*, máxime si se protegen junto a sus comunidades, usuarios, custodios... La Ley biodiversidad recoge la “Red de áreas marinas protegidas de España” (art. 33.1), que es creada formalmente, pero desarrollada por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marino (en adelante, Ley medio marino) estableciendo sus objetivos, los espacios naturales que la conforman y los mecanismos para su designación y gestión (arts. 24 y ss.).

La red de AMP estará constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, representativos del patrimonio natural marino nacional, con independencia de que su declaración y gestión estén amparadas por normas internacionales, comunitarias, estatales, y en su caso, autonómicas (art. 26, Ley medio marino). Asimismo, las reservas marinas reguladas en la normativa pesquera, a saber, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (art. 14), modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, deberán ser integradas en dicha red (art. 26.1.e). Se pretende que la “red de AMP” sea muy representativa de la biodiversidad, y para ello se aprueba el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la red de AMP.

En la actualidad, además las AMP costeras pueden aumentar su relevancia gracias a la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la Estrategia Marina), que constituye el pilar ambiental, con sus estrategias marinas, y que se incorporó mediante la Ley medio marino. Las cinco estrategias españolas marinas han sido adoptadas mediante el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre (que se acceden mediante los enlaces recogidos en la Disposición adicional segunda).

Por su parte, las AMP se pueden ver reforzadas mediante la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, que puede decirse que constituye el pilar económico de la “política marítima integrada”, y por tanto, podría considerarse el *pilar de la economía azul*, pues quiere “fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos” (art. 1.1), en especial en lo que respecta a las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas de la Unión, así como a los sectores marítimos, por medio de políticas coherentes en el ámbito marítimo y de la cooperación internacional pertinente” (art. 3.1). Y asimismo esta Directiva, incorporada a España mediante el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, se centra en la «ordenación del espacio marítimo», como “el proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales” (art. 3.2); constituyendo los “planes de ordenación del espacio marítimo” los instrumentos claves para llevarla a cabo. Estos planes son muy relevantes para la gobernanza marina, que deben contar con todos sus usuarios, pescadores, usuarios marinos, etc. En cualquier caso, tanto las “estrategias marinas” como los “planes de ordenación del espacio marítimo” pueden ser muy útiles como marco de planificación de las AMP

costeras, aumentando sinérgicamente sus virtualidades. En este sentido, tiene interés el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

4. CONCLUSIONES

La Tierra es un planeta, fundamentalmente, líquido y azul, pero, además, en el momento presente, vulnerable. Como señala el Informe IPCC de 2019 centrado en los mares, "los océanos se han calentado, su acidez ha aumentado y su productividad ha menguado. La fusión de los glaciares y los mantos de hielo provoca la subida del nivel del mar, y los fenómenos extremos costeros son cada vez más violentos". Y todavía cabe sumar la gran degradación global del medio marino dada la contaminación procedente de las costas, de los múltiples usos del mar, destacando la sobrepesca y las prácticas pesqueras destructivas, la gran extracción de hidrocarburos, el intenso tráfico marino, y la gran y variada contaminación marina.

Y en 2019, la Ciencia ha hablado mucho y claro sobre la emergencia climática del medio marino, y por ende, para la especie humana, y asimismo se ha acompañado de los mayores niveles mundiales de concienciación y movilización social jamás conocidos.

De esta manera, cada vez más el cambio climático junto con el medio marino y su protección estratégica mediante las AMP deben ser el centro de las políticas públicas y de sus gobernanzas, así como sus custodios y usuarios.

Precisamente, este año, 2020, estaba previsto celebrar en Lisboa (2 al 6 de junio) la Conferencia de Naciones Unidas sobre los océanos, como es sabido, con el revelador lema: "Salvemos nuestros océanos, protejamos nuestro futuro", pero los coanfitriones, Portugal y Kenia, están decidiendo aplazar la Conferencia a una fecha posterior, como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Y, asimismo, y seguidamente, tenía lugar, el Congreso de la UICN, del 11 al 19 de junio, en Marsella, que es el evento de conservación más grande del mundo, y que de forma coherente reúne Estados soberanos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que se centrará, precisamente, sobre la *biodiversidad y cambio climático*; dos materias sobre las que las AMP son decisivas, tanto las costeras como en aguas internacionales. Pero, igualmente, por la pandemia de COVID-19, la UICN y el Gobierno de Francia han decidido aplazar dicho Congreso al 7-15 de enero del 2021. En cualquier caso, cabe esperar de ambos eventos internacionales, buenas noticias para la conservación del medio marino, y por ende para la humanidad en su conjunto, como el apoyo para la aprobación del Tratado global de los océanos.

Y en este actual contexto de pandemia, que, de acuerdo con la Ciencia, puede repetirse, cabe señalar que aumenta, todavía más, si cabe, el interés por las AMP, como gran estrategia protectora de la biodiversidad, dado el importante papel que se confiere a la biodiversidad ante las zoonosis, es decir, ante enfermedades infecciosas de origen animal que, como el COVID-19, acaban afectando al ser humano. ¡Esperemos que aprendamos de esta gran lección que nos da la Naturaleza!

5. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

ARICHE, M. La Gobernanza de la Biodiversidad Marina en Zonas Fuera de la Jurisdicción Nacional: Desafíos Y Perspectivas. *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 16, 2016.

BUYOLO GARCÍA, F. ¿Qué avances relevantes se han producido en la implementación de la Agenda 2030?. Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: Igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólidas para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS. *Pliegos de Yuste*, n. 19, 2019, pp. 11-16.

FENG, M. P.; VAN DER PLOEG, F. EL; DIJKSTRA, H. A. Earth System Dynamics, Aengenheyster. *Syst. Dynam*, n. 9, pp. 1085-1095, Disponible en: <https://doi.org/10.5194/esd-9-1085-2018> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GREENPEACE, *Dossier para el Tratado de los océanos y el mar de los Sargazos*, 2019. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/Dossier-para-medios.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GREENPEACE; Universidad de York; Universidad de Oxford. *Guía 30X30 para la protección de los océanos*. 2019. Disponible en: https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30_Blueprint_report_Exec_ABST_RACT_spain2.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

IZQUIERDO VALLINA, J. *La Conservación cultural de la naturaleza*. Oviedo: KRK Ediciones, 2013.

NACIONES UNIDAS. *Pacto de los océanos, Océanos sanos para la prosperidad*. 2012. Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/ocean_compact/SGs%20OCEAN%20C

[OMPACT%202012-SP-low%20res.pdf](#) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

ORTIZ GARCÍA, M. Las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales (ICCA) y la conservación cultural de la naturaleza. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. IV, n. 33, enero-abril 2016, pp. 163-201.

- La "Iberia Azul" y su Gobernanza en el marco de la Ordenación Ecosistémica del Espacio Marítimo como un bien común. *Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela-A Coruña de 2018*, en prensa.