

Marco de planificación espacial marina para las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional



Marco de planificación espacial marina para las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional

Autores

Holly Brooks, Rachael Scrimgeour, Nina Bhola, Steve Fletcher y Ruth Fletcher

Colaboradores

Los autores agradecen la contribución de las personas e instituciones que han participado en la revisión de este informe (por orden alfabético): Kent Brassie (ICPC), Kristina Gjerde (UICN) Ellen Kenchington (ATLAS), Takehiro Nakamura (PNUMA), Lara Ognibene (PNUMA), Zhu Shuang (PNUMA), Méntor Villagómez (Comisión Permanente del Pacífico Sur, CPPS) y Glen Wright (IDDRl).

Agradecimientos

Esta publicación se ha elaborado en el marco del proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) denominado «Programa Mundial de Ordenación Pesquera Sostenible y Conservación de la Biodiversidad en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional» —también conocido como Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional—, ejecutado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Los autores desean expresar su agradecimiento a (por orden alfabético) Neville Ash, Colleen Corrigan, Steve Fletcher, Naomi Kingston, Edward Lewis, Lera Miles, Corli Pretorius y Katharina von Bieberstein del Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC) por el apoyo prestado en la preparación este documento, y al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) por la financiación de este trabajo. Las preguntas o comentarios sobre el presente documento pueden ser dirigidas a:

Neville Ash
Director
UNEP-WCMC
Cambridge (Reino Unido)

Cita

UNEP-WCMC (2019). Marco de planificación espacial marina para las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Documento técnico elaborado como parte del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Cambridge (Reino Unido): Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 55 páginas.

Imágenes

Portada: Imágenes utilizadas con permiso del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional del FMAM e implementado conjuntamente por la FAO y el PNUMA

© 2019 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

ISBN: 978-92-807-3757-8

Número de trabajo: DEP/2246/NA

El Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC) es el centro especializado en biodiversidad del PNUMA, la principal organización intergubernamental sobre el medio ambiente del mundo. El Centro lleva en funcionamiento 40 años y combina la investigación científica y el asesoramiento práctico en materia de políticas.

Distribución: Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos o sin fines de lucro sin necesidad de ningún otro permiso especial, a condición de que se cite la fuente de la que procede la información. La reutilización de cualquier tipo de datos requiere la autorización de los titulares de derechos originales. Esta

publicación no podrá destinarse a la venta ni comercializarse sin el permiso previo por escrito del PNUMA. Las solicitudes de permisos, junto con una declaración de los propósitos y del alcance de la reproducción, deben enviarse al Director a la siguiente dirección: UNEP-WCMC, 219 Huntingdon Road, Cambridge, CB3 0DL, Reino Unido.

Descargo de responsabilidad: El contenido de este informe no refleja necesariamente los puntos de vista o las políticas del PNUMA, de las organizaciones contribuyentes ni de los editores. Las designaciones empleadas y la presentación del material que figura en el presente informe no implican juicio alguno por parte del PNUMA ni de las organizaciones contribuyentes, los compiladores y editores sobre la condición jurídica de países, territorios, municipios o sus autoridades ni respecto de la delimitación o designación de sus fronteras o límites. El hecho de que en esta publicación se mencione una entidad comercial o un producto no conlleva la aprobación del PNUMA.

Antecedentes

Este trabajo se ha realizado como parte del proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y ejecutado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La iniciativa se llama «Programa Mundial de Ordenación Pesquera Sostenible y Conservación de la Biodiversidad en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional», también conocida como el *Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional*. Un objetivo fundamental del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional es el reconocimiento de la importancia de los ecosistemas marinos saludables y en pleno funcionamiento para la sostenibilidad de los recursos marinos. La planificación espacial marina eficaz es una forma de apoyar la sostenibilidad del medio marino. El presente documento examina cuáles son las opciones para emprender labores de planificación espacial marina intersectoriales en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional con el fin de apoyar el objetivo del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional. El documento está dirigido a los encargados de adoptar decisiones a nivel nacional y regional (en particular a aquellos que participan en negociaciones mundiales de alto nivel), a los profesionales de la planificación zonal y a las partes interesadas de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.



ONU medio ambiente promueve prácticas ambientalmente seguras a nivel mundial y en sus propias actividades. Nuestra política de distribución busca reducir la huella de carbono del PNUMA.

Índice

Lista de siglas y abreviaturas.....	4
Lista de figuras y tablas.....	5
Resumen	6
Executive summary.....	8
Résumé analytique.....	10
موجز تنفيذي.....	12
Резюме.....	14
执行摘要.....	16
1 Introducción	18
2 Desarrollo del marco	19
2.1 El análisis del marco con las partes interesadas.....	20
3 Opciones de gobernanza	20
3.1 Opción de gobernanza: antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante (Pre-ILBI)	23
3.2 Opción de gobernanza: hay en vigor un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante (ILBI).....	25
3.1 Resumen	26
4 Marco de planificación espacial marina.....	33
4.1 Planificación previa y elementos transversales	34
4.1.1 Definición de los objetivos.....	34
4.1.2 Participación de las partes interesadas	36
4.1.3 Funciones de dirección.....	40
4.2 Ciclo de planificación	41
4.2.1 Desarrollo de la planificación participativa	41
4.2.2 Desarrollo de un plan de gestión.....	43
4.2.3 Implementación y control del cumplimiento.....	44
4.2.4 Seguimiento y evaluación.....	46
4.2.5 Examen.....	47
4.3 Condiciones propicias.....	48
4.3.1 Marcos jurídicos y de gobernanza	48
4.3.2 Apoyo financiero.....	50
4.3.3 Capacidad	51
5 Conclusión y próximos pasos.....	51
6 Referencias	53

Lista de siglas y abreviaturas

ABNJ	Zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional
CPPS	Comisión Permanente del Pacífico Sur
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
CIEM	Consejo Internacional para la Exploración del Mar
OMI	Organización Marítima Internacional
ILBI	Instrumento internacional jurídicamente vinculante
ISA	Autoridad Internacional de los Fondos Marinos
CBI	Comisión Ballenera Internacional
CPANE	Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste
OSPAR	Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico
PICES	Organización de Ciencias Marinas del Pacífico Norte
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNEP-WCMC	Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
WIOMSA	Asociación de Ciencias Marinas del Océano Índico Occidental

Lista de figuras y tablas

- Figura 1 *Niveles crecientes de interacción intersectorial.*
- Figura 2 *A) Antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante: la interacción intersectorial (ilustrada con flechas de color) es limitada y, en consecuencia, la coordinación de actividades entre organizaciones (círculos de color azul oscuro) tiene carácter bilateral y se limita a la comunicación y cooperación; B) con el instrumento internacional jurídicamente vinculante: la interacción intersectorial y la coordinación de actividades entre organizaciones es mayor y realizable gracias al marco jurídico disponible (que aquí se indica con un círculo de color azul claro).*
- Figura 3 *Elementos clave del marco de planificación espacial marina (en color morado aparecen algunos ejemplos de los principios rectores).*
- Tabla 1 *Las opciones de gobernanza que figuran en la tabla 2 se describen a través de los componentes enumerados.*
- Tabla 2 *Las opciones de gobernanza antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante y con este en vigencia. Cuando los detalles difieren entre un modelo global o mixto para el instrumento internacional jurídicamente vinculante en vigor, se divide la columna y se describen ambos modelos uno junto a otro desde la perspectiva de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas.*

Resumen

La lejanía de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ, por sus siglas en Inglés) tradicionalmente ha proporcionado a esta extensa superficie del ámbito marino un grado de protección frente a la actividad humana. Sin embargo, los avances tecnológicos producidos en la segunda mitad del siglo XX han facilitado su accesibilidad, lo que ha dado lugar a un incremento en los tipos, escala e intensidad de la actividad humana en estas zonas. Dichos aumentos cuentan con el potencial de provocar un mayor impacto en el medio marino y en la diversidad biológica de las ABNJ.

La planificación zonal es uno de los recursos que los sectores que operan en estas zonas pueden utilizar para planificar sus actividades espacialmente. Sin embargo, dichos planes a menudo solo pueden aplicarse a su respectivo sector y no tienen en cuenta las actividades de otros sectores que operan en la misma zona. Es probable que los conflictos debidos a la actividad humana se incrementen en número, o se intensifiquen por la creciente presión sobre la biodiversidad y los recursos naturales. Es indispensable poseer un mejor entendimiento de cada una de las etapas de estos conflictos, desde su creación a su gestión. A pesar de que existen algunos ejemplos de planificación intersectorial zonal en las ABNJ, estas son generalmente la excepción, y, por lo tanto, la cobertura de dichos enfoques de este espacio marítimo está fragmentada.

La planificación espacial marina es un tipo de planificación zonal que puede usarse en una zona marina a fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales. Por lo general, se encuentra bien establecida en la jurisdicción nacional, con varias regiones que proporcionan directrices para su uso. Mediante el Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional, se ha definido la planificación espacial marina como un tipo de planificación intersectorial zonal que podría usarse en las ABNJ con el fin de gestionar de forma sostenible la presente y futura actividad humana al mismo tiempo que se protege la biodiversidad. Esto se debe a que la planificación espacial marina aplica un enfoque basado en los ecosistemas, es participativa con énfasis en la involucración de las partes interesadas, sigue el principio de precaución y es transfronteriza. Estas características se adaptan a las de las ABNJ.

Con este fin, se ha desarrollado un marco de planificación espacial marina para las ABNJ que tiene en cuenta la totalidad del ecosistema, con el objeto de promover el uso sostenible del medio marino y sus recursos, especialmente la biodiversidad. El marco se presenta en este informe y está dirigido a los encargados de adoptar decisiones a nivel nacional y regional (en particular a aquellos que participan en negociaciones internacionales de alto nivel), a los profesionales de la planificación zonal y a las partes interesadas de las ABNJ. El marco consta de varios elementos, cada uno de ellos asociado a actividades que podrían llevarse a cabo. Cabe señalar que el marco que aquí se presenta es una guía sin carácter prescriptivo; su aplicación dependerá del contexto y, como tal, está diseñada para ser flexible y adaptable a fin de atender a diferentes necesidades.

La principal dificultad para emprender una planificación espacial marina en las ABNJ es la falta de un marco claro de gobernanza bajo el cual se pueda implementar un enfoque ecosistémico con miras a respaldar el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad. Un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante (ILBI, por sus siglas en Inglés) que se está negociando en estos momentos bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) (1982) ayudará a clarificar los mecanismos de gobernanza en las ABNJ, y podrá aportar una base para que los sectores participen en la planificación intersectorial zonal. Sin embargo, las negociaciones siguen en curso y sigue habiendo incertidumbre con respecto al contenido del nuevo ILBI. Por esta razón, la aplicación

del marco de la planificación espacial marina se explora en un escenario en el que no existe un ILBI, y en un escenario en el que sí existe un ILBI.

Este marco de la planificación espacial marina fue analizado en un taller en cada una de las dos regiones piloto del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional: el Pacífico Sudeste y el Océano Índico Occidental. Estos talleres recogieron aportaciones de los Estados partes de cada una de las organizaciones organizadoras de los Mares Regionales, representantes del sector, y expertos técnicos y en materia de política. La información recopilada, así como los amplios debates en estos talleres, influyeron en el diseño, el desarrollo y el contenido del marco de la planificación espacial marina.

Una conclusión clave fue que, aunque es posible llevar a cabo una planificación espacial marina en ABNJ en la ausencia de un ILBI, esta no alcanzará la plena consecución de sus objetivos. La presencia de un ILBI no solo facilita la aplicación del marco de la planificación espacial marina, sino que permite que se consigan más resultados mediante dicha planificación. Esto es posible debido a que el ILBI aporta un incentivo y un mandato legal para la participación de las partes interesadas de las ABNJ en la planificación intersectorial zonal. Un ILBI permite el desarrollo de un plan de gestión en colaboración con las partes interesadas participantes, y proporciona los medios para la implementación y ejecución de dicho plan. Un ILBI también fomenta —o requiere— mayores niveles de interacción (por ejemplo, cooperación y coordinación) entre sectores, a fin de ayudar a mantener una planificación intersectorial zonal efectiva, como la planificación espacial marina.

En estos momentos, mientras que la actividad humana en curso está limitada tanto en alcance como en intensidad, el uso de la planificación espacial marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción local proporciona una oportunidad para probar, adaptar y mejorar la planificación espacial marina a fin de respaldar una gestión más efectiva y un uso sostenible de recursos en dichas zonas, en particular, en vista del incremento previsto de la acción humana y el impacto que esta lleva asociada a dichas zonas. Este enfoque proactivo, más que reactivo, puede ayudar a asegurar que la diversidad biológica marina en las ABNJ pueda ser mejor conservada y gestionada de manera sostenible para las generaciones futuras.

Executive summary

The remoteness of areas beyond national jurisdiction (ABNJ) has traditionally provided this vast area of the marine realm a degree of protection from human activities. Yet technological advances in the second half of the 20th century have eased accessibility, resulting in an increase in the types, scale and intensity of human activities occurring in ABNJ. Such increases have the potential to have greater impact upon the marine environment and biological diversity in ABNJ.

Area-based planning is one way in which sectors operating in ABNJ can spatially plan their activities. However, such plans are often only applicable to their respective sector and do not necessarily take into account the activities of other sectors operating in the same area. Conflicts between human activities are likely to increase in number, or intensify through increased pressure on biodiversity and natural resources. It is essential to better understand every stage of these conflicts, from their creation to how they are managed. Although there are some examples of cross-sectoral area-based planning in ABNJ, these are generally the exception and such approaches are therefore fragmented in their coverage of this ocean space.

Marine spatial planning (MSP) is a type of area-based planning that can be used in a marine area to achieve ecological, economic and social objectives. It is generally well-established in national jurisdictions, with various regions providing guidelines on its use. Through the *ABNJ Deep Seas Project*, MSP has been identified as a type of cross-sectoral area-based planning that could be used in ABNJ in order to sustainably manage existing and future human activities whilst simultaneously protecting biodiversity. This is because MSP follows an ecosystem-based approach, is participatory with an emphasis on stakeholder engagement, follows the precautionary principle and is transboundary. These features are suitable to the characteristics of ABNJ.

To this end, a MSP framework for ABNJ, which considers the entire ecosystem, has been developed to promote the sustainable use of the marine environment and its resources, including biodiversity. The framework is presented in this report and is aimed at national and regional-level decision-makers (including those participating in international, high-level negotiations), area-based planning practitioners and stakeholders of ABNJ. The MSP framework is made up of various elements, each with associated activities that could potentially be undertaken. It should be noted that the framework presented here is a guide and is not prescriptive; its application will depend on the context and as such it is designed to be flexible and adaptable to meet differing needs.

The key challenge to undertaking MSP in ABNJ is the lack of a clear governance framework under which an ecosystem approach can be implemented to support the conservation and sustainable use of biodiversity. A new international legally binding instrument (ILBI) currently being negotiated under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) (1982) will help to clarify governance arrangements in ABNJ and can provide a basis for sectors to engage in cross-sectoral area-based planning. However, negotiations are still ongoing and there are still uncertainties regarding the content of the new ILBI. For this reason, application of the MSP framework is explored under a scenario in which there is no ILBI in existence, and under a scenario where an ILBI does exist.

This MSP framework was explored at a workshop in each of the two pilot regions of the *ABNJ Deep Seas Project*; the South East Pacific and the Western Indian Ocean. These workshops gathered input from State Parties to each of the hosting Regional Seas Organisations, sectoral representatives, and technical and policy experts. The information collected, and the wider discussions at these workshops, influenced the design, development and content of the MSP framework.

A key finding was that although it is possible for MSP to be undertaken ABNJ in the absence of an ILBI, it can only go so far in achieving its objective. The presence of an ILBI not only eases application of the MSP framework, but allows more to be achieved via MSP. This is possible because an ILBI provides an incentive and legal mandate to engage ABNJ stakeholders in cross-sectoral area-based planning. An ILBI allows for a management plan to be developed in collaboration with participating stakeholders and provides the means for implementation and enforcement for such plan. An ILBI can also encourage or require enhanced levels of interaction (for example, cooperation and coordination) between sectors, helping to support effective cross-sectoral area-based planning, such as MSP.

The use of MSP in ABNJ at present, whilst ongoing human activities are limited in their scope and intensity, provides an opportunity to test, adapt and improve MSP approaches to support more effective management and sustainable use of resources in ABNJ, particularly, in light of projected increases in human activities and associated impacts in ABNJ. This proactive, rather than reactive, approach may help to ensure that marine biological diversity in ABNJ can be better conserved and sustainably managed for future generations.

Résumé analytique

Traditionnellement, l'isolement des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ABNJ) constituait une certaine protection contre les activités humaines menées dans ces vastes aires marines. Pourtant, les innovations technologiques fleurissant depuis la seconde moitié du XX^e siècle ont facilité l'accès à ces zones, entraînant une multiplication et une intensification des activités humaines de nature et d'échelle diverses dans les ABNJ. Ce phénomène pourrait avoir des effets plus importants sur les écosystèmes marins et la biodiversité de ces zones.

La planification par zone est l'un des outils permettant aux secteurs opérant dans les ABNJ d'organiser leurs activités dans l'espace. Cependant, ces mesures de planification ne sont souvent applicables qu'à un secteur donné et ne prennent pas nécessairement en compte les activités des autres secteurs opérant dans la même zone. Les conflits entre les activités humaines vont probablement se multiplier ou s'intensifier sous l'effet de la pression accrue exercée sur la biodiversité et les ressources naturelles. Il est donc essentiel de mieux comprendre chaque étape de ces conflits, de leurs racines à leur gestion. Les quelques exemples de planification intersectorielle par zone dans les ABNJ font généralement figure d'exception. Ainsi, de telles approches n'offrent qu'une couverture morcelée de l'espace marin.

La planification spatiale marine (PSM) est un type de planification par zone pouvant s'appliquer aux aires marines en vue de la réalisation d'objectifs écologiques et socio-économiques. Ce procédé est généralement bien implanté dans les juridictions nationales sur la base des directives définies par les régions. Dans le cadre du projet de gestion durable des pêches et de conservation de la biodiversité des ressources et écosystèmes d'eaux profondes dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale (*ABNJ Deep Seas Project*), la PSM est apparue comme un outil de planification intersectorielle par zone à privilégier dans les ABNJ pour permettre une gestion durable des activités humaines présentes et futures, tout en protégeant la biodiversité. En effet, elle s'inscrit dans une approche écosystémique, transfrontalière, participative (axée notamment sur la mobilisation des parties prenantes) et conforme au principe de précaution. Ces propriétés sont adaptées aux caractéristiques des ABNJ.

À cette fin, un cadre de PSM dédié aux ABNJ, étudiant l'ensemble de l'écosystème, a été conçu en vue de promouvoir une utilisation durable du milieu marin et de ses ressources, notamment, la biodiversité. Le présent rapport, rédigé à l'intention des décideurs aux niveaux national et régional (notamment, ceux engagés dans les négociations internationales de haut niveau), des professionnels de la planification par zone et des parties prenantes des ABNJ, expose ce cadre de PSM. Le cadre s'articule autour de différentes composantes, chacune détaillant des pistes d'activités à entreprendre. Il convient de noter que le cadre présenté ici est un guide non prescriptif. Son application dépendra du contexte et, à ce titre, il est conçu pour être flexible et modulable en vue de répondre à différents besoins.

Le principal défi du déploiement de la PSM dans les ABNJ réside dans l'absence d'un cadre de gouvernance clair en vertu duquel une approche écosystémique pourrait être mise en œuvre à l'appui de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité. La mise en place d'un nouvel instrument international juridiquement contraignant est actuellement négociée dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) (1982). Cet instrument contribuera à clarifier les modalités de gouvernance dans les ABNJ et posera les jalons d'une planification intersectorielle par zone. Cependant, les négociations sont toujours en cours, et des incertitudes subsistent quant aux dispositions de ce nouvel instrument. Par conséquent, l'application du cadre de PSM est envisagée

selon deux scénarios possibles : l'un où il existe un instrument international juridiquement contraignant et l'autre où il n'en existe pas.

Ce cadre a été étudié lors de l'atelier tenu dans chacune des deux régions pilotes du projet *ABNJ Deep Seas*, à savoir, le Pacifique Sud-Est et l'océan Indien occidental. Ces ateliers ont recueilli les contributions des États parties à chacune des organisations maritimes régionales hôtes, des représentants sectoriels, ainsi que des experts techniques et politiques. Les informations recueillies et les discussions générales tenues lors de ces ateliers ont influencé la conception, le développement et le contenu du cadre de PSM.

L'une des principales conclusions établissait que, sans instrument contraignant, il serait bien plus difficile de parvenir à la pleine réalisation des objectifs de la PSM dans les ABNJ. L'adoption d'un instrument contraignant facilite non seulement l'application du cadre de PSM, mais permet également d'améliorer son efficacité. En effet, un cadre contraignant est une mesure incitative doublée d'un mandat légal pour garantir la mobilisation des parties prenantes des ABNJ à l'appui d'une planification intersectorielle par zone. Il permet d'élaborer un plan de gestion en collaboration avec les parties prenantes impliquées et fournit les moyens de sa mise en œuvre et de son application. De plus, il encourage ou exige des interactions plus poussées entre les secteurs (notamment en matière de coopération et de coordination) contribuant ainsi au soutien d'une planification intersectorielle par zone efficace telle que la PSM.

À l'heure actuelle, où la portée et l'intensité des activités humaines dans les ABNJ restent contenues, le cadre de PSM offre une occasion de tester, d'adapter et de renforcer les approches associées à la PSM au service d'une gestion plus efficace et d'une utilisation durable des ressources, notamment, à la lumière de l'intensification annoncée des activités humaines et de leurs effets dans ces zones. En privilégiant une approche proactive, plutôt que réactive, la diversité biologique marine des ABNJ pourra être mieux protégée et gérée de manière durable au profit des générations futures.

موجز تنفيذي

إنَّ البُعد النَّائي للمناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية قد أتاح تقليدياً لهذا المجال البحري الشاسع درجةً من الحماية من الأنشطة البشرية. بيدَ أنَّ التقدم التكنولوجي في النصف الثاني من القرن العشرين قد سهَّل الوصول إلى تلك المناطق، مما أدَّى إلى زيادةٍ في أنواع الأنشطة البشرية الجارية في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، وفي حجمها وكثافتها. ولهذه الزيادة في الأنشطة القدرة على ترك تأثير أكبر على البيئة البحرية والتنوع البيولوجي في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية.

يُعد التخطيط القائم على المناطق إحدى الطرق التي تنتهجها القطاعات العاملة في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية في تخطيط أنشطتها تخطيطاً مكانياً. غير أنَّ هذه الخطط لا تنطبق في كثيرٍ من الأحيان إلا على قطاعاتها ذات الصلة ولا تضع في اعتبارها بالضرورة أنشطة القطاعات الأخرى العاملة في المنطقة نفسها. ومن المرجح أن يتزايد التصارع بين الأنشطة البشرية من حيث العدد، أو أن يشتدَّ حدَّةً من خلال الضغط المتزايد على التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية. ومن الضروري أن نفهم على نحوٍ أفضل كل مرحلة من مراحل هذه الصراعات، ابتداءً من نشأتها وحتى طريقة إدارتها. ومع أنَّ هناك بعض الأمثلة على التخطيط المشترك بين عدة قطاعات في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، إلا أنها تشكل استثناءً عموماً، وبذلك تكون مثل هذه المقاربات مجزأة في تغطيتها لهذا الحيز من مياه المحيط.

يُعد تخطيط الحيز البحري أحد أنواع التخطيط القائم على المناطق ويمكن استخدامه في منطقةٍ بحريةٍ ما لتحقيق أهداف إيكولوجية واقتصادية واجتماعية. ويحظى هذا التخطيط بأُسس راسخة عموماً ضمن نطاق الولايات الوطنية، وتضع مناطق مختلفة مبادئ توجيهية بشأن استخدامه. ومن خلال مشروع *أعمق البحار في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية*، حدَّد تخطيط الحيز البحري كنوع من أنواع التخطيط الشامل لعدة قطاعات على أساس المناطق، ويمكن استخدامه في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية من أجل إدارة الأنشطة البشرية الحالية والمقبلة على نحوٍ مُستدام مع حماية التنوع البيولوجي في الوقت نفسه. ويرجع ذلك إلى أنَّ تخطيط الحيز البحري يتبع نهجاً قائماً على النظم الإيكولوجية، وهو تخطيط تشاركي يركِّز على إشراك أصحاب المصلحة، ويتبع المبدأ التحوطي، وعابرٌ للحدود. وتُعد هذه الميزات مناسبة لخصائص المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية.

وتحقيقاً لهذا الغرض، وُضع إطار تخطيط الحيز البحري للمناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، الذي يتناول النظام الإيكولوجي بأكمله، ابتغاءً تعزيز الاستخدام للبيئة البحرية ومواردها، بما في ذلك التنوع البيولوجي. ويُعرض الإطار في هذا التقرير، وهو موجَّه إلى صانعي القرارات على الصعيدين الوطني والإقليمي (بمن فيهم المشاركين في المفاوضات الدولية الرفيعة المستوى)، وممارسي التخطيط على أساس المناطق، وأصحاب المصلحة في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية. ويتكون إطار تخطيط الحيز البحري من عناصر مختلفة، ولكلٍّ منها أنشطة مرتبطة يمكن الاضطلاع بها. وتجدر الإشارة إلى أنَّ الإطار المعروض هنا هو استرشادي وليس إلزامياً؛ ويعتمد تطبيقه على السياق وبذلك فقد صُمِّم ليكون مرناً وقابلًا للتكيف من أجل تلبية الاحتياجات المختلفة.

يتمثل التحدي الرئيسي الذي يواجه الاضطلاع بتخطيط الحيز البحري، في إطار المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، في عدم وجود إطار واضح للحوكمة يمكن في إطاره تنفيذ نهج النظام الإيكولوجي لدعم حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام. ومن شأن الصك الدولي الجديد الملزم قانوناً، الذي يجري التفاوض بشأنه حالياً بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (1982)، أن يساعد على توضيح الترتيبات الخاصة بالحوكمة في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، ويمكن أن يوفر أساساً للقطاعات للمشاركة في التخطيط الشامل لعدة قطاعات على أساس المناطق. ومع ذلك، لا تزال المفاوضات جارية ولا يزال هناك التباسٌ حول مضمون الصك الدولي الجديد الملزم قانوناً. ولهذا السبب، يُستكشف تطبيق إطار تخطيط الحيز البحري في إطار سيناريو هين يوجد في أحدهما صك دولي ملزم قانوناً ولا يوجد في الآخر.

وقد استُكشف إطار تخطيط الحيز البحري هذا في حلقة عمل عُقدت في المنطقتين التجريبيتين ضمن مشروع *أعمق البحار في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية*؛ جنوب شرق المحيط الهادئ وغرب المحيط الهندي. وقد جمعت حلقات العمل هذه مُدخلات من الدول الأطراف في كل منظمة من منظمات البحار الإقليمية المُضيفة، وممثلين عن القطاعات، وخبراء فنيين، وخبراء في مجال السياسات. وقد كان للمعلومات التي جُمعت، والمناقشات الأوسع نطاقاً في حلقات العمل هذه، تأثيرٌ على تصميم إطار تخطيط الحيز البحري وتطويره وتحديث محتواه.

تمثَّلت إحدى النتائج الرئيسية في أنَّ الاضطلاع بتخطيط الحيز البحري في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية مع أنه ممكن في غياب صك دولي ملزم قانوناً، إلا أنه محدود في تحقيق الهدف المتوخى منه. ولا يقتصر تأثير وجود الصك

الدولي الجديد المُلزم قانوناً على تيسير تطبيق إطار تخطيط الحيز البحري فحسب، بل يسمح أيضاً بتحقيق مزيدٍ من الأهداف عن طريق تخطيط الحيز البحري. ويتسنى ذلك لأن وجود صك دولي مُلزم قانوناً يوفر حافزاً وولايةً قانونيةً لإشراك أصحاب المصلحة في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية في جهود التخطيط الشامل لعدة قطاعات على أساس المناطق. فالصك الدولي المُلزم قانوناً يسمح بوضع خطة إدارية بالتعاون مع أصحاب المصلحة المشاركين ويوفر الوسيلة لتنفيذ تلك الخطة وفرض تطبيقها. ويمكن للصك الدولي المُلزم قانوناً أيضاً أن يشجّع على ظهور مستويات مُعززة من التفاعل أو يتطلّب وجودها (مثل التعاون والتنسيق) بين القطاعات، الأمر الذي يُساعد على دعم التخطيط الفعّال الشامل لعدة قطاعات على أساس المناطق، مثل تخطيط الحيز البحري.

إنّ استخدام تخطيط الحيز البحري في إطار المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية في الوقت الحاضر - مع محدودية الأنشطة البشرية الجارية من حيث نطاقها وكثافتها - يوفر فرصةً لاختبار نُهج تخطيط الحيز البحري وتكييفها وتحسينها لدعم الإدارة الأكثر فاعليةً والاستخدام المستدام للموارد في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، ولا سيما في ظل الزيادات المتوقعة في الأنشطة البشرية والآثار المرتبطة بها في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية. وهذا النهج الاستباقي، وليس القائم على رد الفعل، قد يُساعد على ضمان حفظ التنوع البيولوجي البحري في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية وإدارته على نحو مستدام على نحو أفضل من أجل الأجيال المقبلة.

Резюме

Удаленность районов за пределами действия национальной юрисдикции (РЗПНЮ) традиционно обеспечивала этим обширным морским акваториям определенную степень защиты от влияния деятельности человека. Однако во второй половине XX века в результате технического прогресса их доступность повысилась, что привело к увеличению числа видов деятельности человека в РЗПНЮ, расширению их масштабов и повышению их интенсивности. В результате воздействие на морскую среду и биологическое разнообразие в РЗПНЮ может значительно усилиться.

Одним из методов пространственного планирования секторальной деятельности в РЗПНЮ является зональное планирование. Однако зачастую такие планы применимы только в рамках соответствующего сектора и не всегда принимают во внимание деятельность других секторов, действующих в том же районе. По причине нарастающей нагрузки на биоразнообразие и природные ресурсы конфликты между различными видами деятельности человека могут активизироваться, а их число может расти. Крайне важно получить более глубокое понимание каждого этапа развития этих конфликтов, начиная с момента их возникновения и вплоть до принятия мер по их урегулированию. Несмотря на ряд положительных примеров межсекторального зонального планирования применительно к РЗПНЮ, они, как правило, являются исключением из правила, и поэтому охват этой части океанического пространства такими подходами оказывается неполным.

Морское пространственное планирование (МПП) – это один из видов зонального планирования, который может использоваться в том или ином морском районе для решения экологических, экономических и социальных задач. В пределах действия национальной юрисдикции этот подход реализуется достаточно широко, причем во многих регионах приняты руководящие принципы его использования. В рамках *Глубоководного морского проекта по РЗПНЮ* МПП было определено в качестве одного из методов межсекторального зонального планирования, который может быть использован в отношении РЗПНЮ, с тем чтобы обеспечить рациональное регулирование существующих и будущих видов деятельности человека при одновременной защите биоразнообразия. Это связано с тем, что процессы МПП основаны на экосистемном подходе, обеспечивают широкое участие с упором на привлечение к работе заинтересованных сторон, следуют принципу предосторожности и носят трансграничный характер. Указанные элементы вполне соответствуют основным параметрам РЗПНЮ.

Исходя из этого, в целях содействия устойчивому использованию морской среды и ее ресурсов, включая биоразнообразие, были разработаны рамочные основы МПП для РЗПНЮ, в которых экосистема рассматривается как единое целое. Эти рамочные основы представлены в настоящем докладе и предназначены для лиц, принимающих решения по вопросам РЗПНЮ на национальном и региональном уровнях (включая тех, кто участвует в международных переговорах на высоком уровне), специалистов-практиков по зональному планированию и других заинтересованных сторон. Рамочные основы МПП состоят из различных элементов, каждый из которых взаимосвязан с теми видами деятельности, которые потенциально могут осуществляться. Следует отметить, что рамочные основы, представленные в настоящем докладе, носят рекомендательный, а не директивный характер; их применение будет зависеть от конкретных условий, и в этом качестве они призваны обеспечить гибкость и приспособляемость при принятии решений, позволяющих удовлетворить различные потребности.

Ключевой проблемой осуществления МПП в отношении РЗПНЮ является отсутствие четко сформулированных руководящих принципов, позволяющих реализовать экосистемный подход к сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия. В настоящее время в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года (КМП ООН) ведутся переговоры о новом международном юридически обязательном документе (МЮОД), который поможет уточнить руководящие принципы регулирования деятельности в РЗПНЮ и, как представляется, будет положен в основу участия различных секторов в межсекторальном зональном планировании. Однако переговоры все еще продолжаются, и в отношении содержания нового МЮОД по-прежнему существует неопределенность. По этой причине применение рамочных основ МПП рассматривается как для сценария, согласно которому МЮОД еще не принят, так и для сценария, согласно которому МЮОД уже введен в действие.

Рамочные основы МПП были подвергнуты детальному рассмотрению на семинарах-практикумах в двух экспериментальных регионах *Глубоководного морского проекта по РЗПНЮ* – юго-восточной части Тихого океана и западной части Индийского океана. В ходе этих рабочих совещаний государства-участники представили свои материалы соответствующей принимающей организации по региональным морям, представителям секторов, а также специалистам по техническим и политическим вопросам. Собранная информация и более широкие обсуждения на этих семинарах-практикумах оказали влияние на составление проекта, разработку и содержание рамочных основ МПП.

Одним из главных выводов является то, что хотя процесс МПП в отношении РЗПНЮ может быть осуществлен и в отсутствие МЮОД, обеспечить достижение поставленной цели в полном объеме будет невозможно. Наличие действующего МЮОД не только облегчит применение рамочных основ МПП, но и позволит при помощи МПП добиться большего. Это станет возможным, поскольку МЮОД станет стимулирующим фактором и правовым мандатом, обеспечивающим вовлечение соответствующих заинтересованных сторон в процесс межсекторального зонального планирования деятельности в РЗПНЮ. МЮОД позволит разработать план управления в сотрудничестве с участвующими заинтересованными сторонами и станет средством осуществления и обеспечения выполнения такого плана. Наряду с этим МЮОД может поощрять или требовать повышения уровня взаимодействия (например, сотрудничества и координации деятельности) между секторами или содержать соответствующее требование, что поможет оказать поддержку эффективному межсекторальному зональному планированию, такому как МПП.

В настоящее время, когда текущие виды деятельности человека в РЗПНЮ ограничены по своим масштабам и интенсивности, использование методов МПП в отношении РЗПНЮ открывает возможность апробировать, адаптировать и усовершенствовать подходы к МПП в целях оказания поддержки повышению эффективности управления и устойчивому использованию ресурсов в РЗПНЮ, особенно в свете прогнозируемого нарастания деятельности человека в РЗПНЮ и связанного с этим воздействия. Такой подход, подразумевающий принятие упреждающих, а не ответных мер, может способствовать обеспечению того, чтобы морское биологическое разнообразие в РЗПНЮ могло быть более эффективно сохранено и использовалось неистощительным образом на благо будущих поколений.

执行摘要

国家管辖范围以外区域（ABNJ）位置偏远，这一点在传统上为广阔的海洋区域提供了一定程度的保护，使其免受人类活动的影响。然而，20世纪下半叶的技术进步使人们更容易进入这些区域，从而导致这些区域的人类活动类型、规模和强度都有增加。这种增加有可能对这些区域的海洋环境和生物多样性产生更大的影响。

区域规划是在这些区域开展活动的各部门在空间上规划其活动的一种方式。然而，这些计划通常只适用于各自的部门，不一定会考虑在同一区域内开展活动的其他部门的活动。人类活动之间的冲突不仅在数量可能会增加，还可能因为对生物多样性和自然资源的压力增加而加剧。必须更好地理解这些冲突的每个阶段——从冲突的产生到冲突的管理方式。尽管有一些国家管辖范围以外区域中的跨部门区域规划的案例，但这些案例一般都属于特例，因此这些方法在海洋空间的覆盖方面是碎片化的。

海洋空间规划（MSP）是一种以区域为基础的规划，可用于在海洋区域实现生态、经济和社会目标。通常海洋空间规划在国家管辖区内较为完善，有各个区域提供其使用指南。通过*国家管辖范围以外区域深海项目*，海洋空间规划已被确定为一种可用于国家管辖范围以外区域的跨部门区域规划类型，以便可持续地管理现在和未来的人类活动，同时保护生物多样性。这是因为海洋空间规划遵循一种基于生态系统的方法，它具有参与性，强调利益攸关方的参与，遵循预防原则，并且是跨边界的。这些特征适合国家管辖范围以外区域的特点。

为此，一个考虑整个生态系统的国家管辖范围以外区域海洋空间规划框架已被制定，以促进对海洋环境及其资源（包括生物多样性）的可持续利用。本报告介绍了该框架，其目标读者对象是国家和区域层面的决策者（包括参与国际、高级别谈判的决策者）、区域规划从业者和国家管辖范围以外区域利益攸关方。海洋空间规划框架由多个要素组成，每个要素都与可能开展的活动有关。应当指出的是，这里介绍的框架是一个指南，不是规定性的；其应用将取决于环境，因此，该框架是灵活的，能适应不同的需要。

在国家管辖范围以外区域开展海洋空间规划的主要挑战是缺乏清晰的治理框架，通过生态系统的方式来支持对生物多样性的保护和可持续利用。目前，根据《联合国海洋法公约》（UNCLOS）（1982年）一项新的具有法律约束力的国际文书（ILBI）的谈判正在进行中，该文书将有助于澄清国家管辖范围以外区域的治理安排，并可为各部门从事跨部门区域规划提供依据。然而，谈判仍未结束，关于新的国际文书的内容仍存在不确定性。因此，本报告针对存在和不存在新的国际文书的情况下海洋空间规划框架的应用，进行了分别探索。

在*国家管辖范围以外区域深海项目*的两个试点区域，东南太平洋和西印度洋，举办的讲习班上探索了海洋空间规划框架。这些讲习班收集了每个主办区域海洋组织的各缔约国、部门代表以及技术和政策专家的意见。这些研讨会上收集的信息以及广泛的讨论影响了海洋空间规划框架的设计、开发和内容。

一个重要的发现是，尽管在没有新的国际文书的情况下，可以在国家管辖范围以外区域进行海洋空间规划，但在实现其目标上成果有限。如果存在新的国际文书，不仅会简化海洋空间规划框架的应用，还能

够通过海洋空间规划实现更多的目标。这是因为新的国际文书能够为国家管辖范围以外区域的利益攸关方提供激励措施和法律授权，来参与跨部门区域规划。新的国际文书能够促成参与的利益攸关方合作来制定管理计划，并提供实施和执行此计划的手段，还能鼓励或要求各部门之间加强互动（例如，合作与协调），从而有助于支持有效的跨部门的区域规划，例如海洋空间规划。

鉴于国家管辖范围以外区域的人类活动和相关影响会增加的预计，虽然目前人类活动的范围和强度有限，在这些区域应用的海洋空间规划为测试、调整和改进海洋空间规划方法提供了机会，从而支持在这些区域更有效地管理和可持续利用资源。这种积极主动而非被动反应的方式，将有助于为子孙后代更好地保护和可持续地管理国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性。

1 Introducción

Este documento examina cómo se podría aplicar la planificación espacial marina a las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ, por sus siglas en Inglés). La planificación espacial marina se define como: «*el proceso público de análisis y asignación de la distribución espacial y temporal de la actividad humana en las zonas marinas con el fin de lograr los objetivos ecológicos, económicos y sociales normalmente especificados a través de un proceso político*» (Ehler y Douvere, 2009). La expresión «zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional» describe la columna de agua más allá de las zonas económicas exclusivas o del mar territorial donde no se ha declarado una zona económica exclusiva, así como el fondo marino más allá de los límites de la plataforma continental, conocida como «la Zona» (Kimball, 2005).

En la actualidad, la planificación intersectorial zonal es limitada en las ABNJ, con escasos ejemplos en las regiones del Atlántico Nordeste, el Pacífico Centrooriental, el Mediterráneo y el Océano Antártico (UNEP-WCMC y Seascope Consultants Ltd., 2019). En consecuencia, el tratamiento de las ABNJ en los enfoques de planificación intersectorial zonal es fragmentario. Esto se debe en parte a la falta de un marco de gobernanza claro e integral que apoye la planificación intersectorial en las ABNJ, lo que quiere decir que, en la actualidad, existen mandatos sectoriales diferentes que atañen a zonas geográficas distintas. Tampoco existe un mandato para conservar y utilizar sosteniblemente la biodiversidad de las ABNJ. En alguna medida, esto se debe en parte a que la necesidad de un marco de este tipo no se reconoció hasta hace relativamente poco, ya que la lejanía e inaccesibilidad de estos espacios marinos ha ofrecido históricamente cierto grado de protección frente a la actividad humana. Sin embargo, los avances tecnológicos producidos en la segunda mitad del siglo XX han facilitado su accesibilidad, lo que ha dado lugar a un incremento en los tipos, la escala y la intensidad de la actividad humana en estas zonas. La escala e intensidad de la actividad humana, como la explotación minera en aguas profundas, el tendido de cables, el transporte marítimo, la pesca de aguas profundas y la investigación científica marina, así como otros usos novedosos e incipientes, van a aumentar en los próximos decenios. Dichos aumentos cuentan con el potencial de provocar un mayor impacto en el medio marino y en la diversidad biológica de las ABNJ. En atención a las limitaciones de los marcos de gobernanza actuales relativos a las ABNJ, las Naciones Unidas está facilitando las negociaciones en torno al desarrollo de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante (ILBI, por sus siglas en Inglés) dirigido a apoyar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ mediante el fortalecimiento del marco jurídico existente y el fomento de la cooperación y la coordinación mundiales, regionales y sectoriales.

La planificación zonal es un método para apoyar la gestión de la actividad humana con el fin de mitigar las interacciones adversas entre distintos usos de los recursos y la biodiversidad. La planificación zonal puede variar desde la planificación del uso de un solo recurso o actividad (sector único), hasta la planificación integrada de múltiples recursos o actividades (intersectorial). El presente informe se concentra en este último tipo, ya que múltiples sectores, con frecuencia en el mismo espacio, utilizan cada vez más los ecosistemas y recursos marinos en las ABNJ.

Por lo general, hay marcos bien consolidados para la planificación intersectorial zonal dentro de las zonas económicas exclusivas. Dos ejemplos de esto serían la recomendación de la Unión Europea sobre la gestión integrada de las regiones costeras (Comisión Europea, 2002), y el enfoque de planificación espacial marina paso a paso desarrollado por Ehler y Douvere (2009). En años recientes, la planificación espacial marina en particular ha cobrado un mayor reconocimiento como medio apropiado para coordinar distintos usos en el ámbito marino según los principios conforme a los que se emprende, por ejemplo, el enfoque ecosistémico y el enfoque participativo.

Hasta la fecha, la planificación espacial marina se ha utilizado sobre todo en las zonas marinas y costeras dentro de las zonas económicas exclusivas que suelen hallarse sujetas a una actividad humana intensa. En los últimos años, se ha reconocido gradualmente la necesidad de aplicar la planificación

intersectorial zonal fuera de estas zonas para abarcar las situadas al margen de las jurisdicciones nacionales con vistas a responder al aumento de la actividad humana. En consonancia con esto, el UNEP-WCMC llevó a cabo un estudio dirigido a evaluar las herramientas de planificación zonal para las ABNJ y determinó que la planificación espacial marina era una herramienta intersectorial con potencial para respaldar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en tales zonas (UNEP-WCMC, 2018). Como tal, este documento representa un primer esfuerzo dirigido a describir un marco de planificación espacial marina detallado para las ABNJ con el propósito de apoyar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en estas zonas. El marco de planificación espacial marina pretende determinar:

- **qué** actividades deben emprenderse como parte del proceso de planificación;
- **cómo** podría funcionar el marco en las ABNJ (a partir de la experiencia adquirida en las zonas económicas exclusivas que sea posible extrapolar, junto con el conocimiento actual de las ABNJ);
- **quién** debe participar; y
- **qué** aspectos de la **gobernanza** apoyan o dificultan la aplicación del marco de planificación espacial marina.

2 Desarrollo del marco

Al considerar un marco para la planificación espacial marina en las ABNJ es importante aprovechar el trabajo previo realizado en las jurisdicciones nacionales. Por ello se han examinado las publicaciones disponibles (como Ehler y Douvere, 2009; PNUMA, 2018; PNUMA *[en proceso de impresión]*) y se han extraído los elementos clave de la planificación espacial marina y los principios rectores pertinentes.

Asimismo, durante el Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional (2014-2019) se llevaron a cabo una serie de estudios en los que se examinaron las posibles influencias del ciclo de planificación zonal, el contexto y las condiciones de las ABNJ, así como los desafíos de la planificación intersectorial. Los productos derivados de estos estudios se reunieron en una «caja de herramientas» informativa que proporciona una base para el desarrollo del marco de planificación espacial marina (UNEP-WCMC, 2017; UNEP-WCMC, 2018; UNEP-WCMC y Seascope Consultants Ltd., 2019; UNEP-WCMC y el Laboratorio de Ecología Geoespacial Marina de la Universidad Duke, 2019). Entre sus conclusiones fundamentales se incluyen las siguientes:

- Ya hay ejemplos de uso de la planificación zonal en ABNJ que demuestran su viabilidad, por ejemplo, en las regiones del Atlántico Nordeste, el Pacífico Centro-Oriental, y el Océano Antártico.
- En la actualidad, se utilizan herramientas de planificación zonal sectoriales en las ABNJ, tanto de manera individual como combinada, pero no se emplean herramientas de planificación intersectorial. La falta de un marco de gobernanza integral que permita la planificación intersectorial en las ABNJ es un desafío crucial para la aplicación de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas intersectoriales, como la planificación intersectorial.
- Los océanos están intrínsecamente conectados, y se hallan divididos por fronteras ecológicas más que por límites administrativos o jurídicos. Es necesario considerar los ecosistemas en conjunto, y reconocer la conectividad lateral y vertical del océano, con miras a apoyar eficazmente la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ.

Estas conclusiones básicas se utilizaron para fundamentar el desarrollo del marco de planificación espacial marina para las ABNJ.

Ehler y Douvere (2009) hacen hincapié en la necesidad de establecer principios para la planificación espacial marina que faciliten orientación durante el proceso y asistan a los encargados de adoptar decisiones en la toma de decisiones difíciles. En el contexto de tal marco de planificación espacial marina,

se podrían aplicar principios básicos —como el enfoque ecosistémico, el principio de precaución, o el del uso de la mejor información científica disponible— conforme a lo indicado en las negociaciones sobre diversidad biológica de las ABNJ¹. En consonancia con esto, durante las negociaciones se ha reconocido que la integración de las actividades intersectoriales en un proceso de gestión o planificación zonal (por ejemplo, la planificación espacial marina) puede ayudar a mejorar la transparencia y el reconocimiento de las actividades y medidas sectoriales en curso², lo que a su vez permite facilitar el progreso hacia la consecución del objetivo de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ.

2.1 El análisis del marco con las partes interesadas

El marco de planificación espacial marina propuesto fue analizado en dos talleres, uno en cada una de las regiones piloto del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional —el Pacífico Sudeste y el Océano Índico Occidental— en marzo y junio de 2019, respectivamente. Los talleres recabaron observaciones de los Estados partes miembros de las organizaciones coordinadoras de los Mares Regionales de las regiones piloto del proyecto —La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y el Convenio de Nairobi, respectivamente—, así como de los representantes de varios sectores —incluidos el pesquero, ambiental, turístico, minero, académico y de investigación—, y expertos técnicos y en políticas. Además, la organización del taller del Convenio de Nairobi junto con el Convenio de Abiyán (Organización de los Mares Regionales del Atlántico Sudoriental) brindó una ocasión única para conocer el punto de vista de una tercera organización de los Mares Regionales.

El primer objetivo era recopilar información sobre las perspectivas regionales en relación con la actividad humana y las condiciones socioeconómicas de las dos regiones, así como conocer cómo entendían los participantes la planificación zonal y la manera en que los cambios en la gobernanza de las ABNJ podrían afectar a las actividades sectoriales. El segundo objetivo era examinar de qué forma el marco de planificación espacial marina se podría aplicar según dos opciones de gobernanza distintas, y definir las ventajas y los desafíos asociados con cada una. Por ejemplo, los participantes analizaron cómo se podría desarrollar —y, a continuación, implementar— un plan de gestión zonal con arreglo a cada opción de gobernanza, teniendo en cuenta el arreglo institucional, el marco jurídico, la capacidad y la disponibilidad de datos. Esta información y los debates más amplios que tuvieron lugar en los talleres mencionados han influido significativamente en el diseño, el desarrollo y el contenido de este marco de planificación espacial marina, en especial, en la comparación directa entre las opciones de gobernanza. El tercer propósito de los talleres era desarrollar la capacidad en materia de conocimiento y sensibilización de la evolución del panorama de gobernanza de la diversidad biológica de las ABNJ, y mejorar la comprensión de la forma en que se podría adoptar la planificación zonal en dichas zonas.

3 Opciones de gobernanza

El modo preciso de llevar a cabo la planificación espacial marina en las ABNJ depende de los arreglos de gobernanza en vigor. En la actualidad, la falta de una opción de gobernanza intersectorial coordinada representa uno de los desafíos fundamentales para el uso de la planificación espacial marina en estas zonas (UNEP-WCMC, 2018; Wright *et al.*, 2018). A escala mundial, se hallan en curso una serie de procesos dirigidos por las Naciones Unidas con miras a reducir el impacto humano en las ABNJ a través de la mejora de la coordinación y la cooperación, por ejemplo, la reducción de la contaminación marina³,

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas (2019). Proyecto de texto de un acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. [A/CONF.232/2019/6](#). Artículo 16(1).

² *Ibid.*, artículo 18(1)

³ Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente [6/4](#) (2019)

la creación de regulaciones para la explotación minera en aguas profundas⁴ y la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y migratorios⁵. Además, a finales de 2017, tras una fase preparatoria de más de diez años, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió iniciar negociaciones formales para la creación de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco la CNUDM relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las ABNJ (en adelante, «el proceso de la diversidad biológica de las ABNJ»)⁶. Las negociaciones sobre el texto de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante se están llevando a cabo a través de una conferencia intergubernamental, que comenzó en septiembre de 2018 y cuyo fin está previsto en 2020. A fecha de julio de 2019, se han celebrado dos sesiones de la conferencia intergubernamental⁷, y hay una tercera programada para agosto de 2019.

Las negociaciones de este acuerdo, entre otras cosas, considerarán las maneras de hacer frente a los desafíos asociados con la cooperación y coordinación internacionales, y se centrarán principalmente en cuatro temas —denominados el «acuerdo global»—, así como en una serie de cuestiones «transversales» identificadas en 2011 por el Grupo de Trabajo sobre las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional⁸⁹:

- los recursos genéticos marinos, así como las cuestiones relativas a la participación en los beneficios;
- medidas tales como los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, en particular las zonas marinas protegidas;
- las evaluaciones del impacto ambiental; y
- la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina.

En el momento de la redacción de este documento, queda aún por determinar el resultado del proceso relativo a la diversidad biológica de las ABNJ. Se ha elaborado un borrador preliminar del instrumento (a fecha 17 de mayo de 2019) y continúan las negociaciones sobre el contenido. El presente documento tiene mayor relevancia para las discusiones en torno a los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, que en el proyecto del acuerdo se definen como:

« un mecanismo para una zona geográficamente delimitada, distinta de un área marina protegida, mediante el cual se gestionan uno o varios sectores o actividades con el fin de alcanzar determinados objetivos de conservación y uso sostenible [y ofrecer mayor protección que en las zonas circundantes]»¹⁰.

Aunque la planificación espacial marina no se menciona explícitamente en el borrador preliminar del documento, en las negociaciones se ha hecho hincapié en la necesidad de «[m]ejorar la cooperación y la coordinación en el uso de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas...»¹¹; y así «promover[...] la coherencia y la complementariedad en [el establecimiento] [la designación] de mecanismos de gestión basados en zonas geográficas [...], mediante [...] instrumentos y marcos jurídicos pertinentes [ya existentes] y los órganos mundiales, regionales y sectoriales competentes [...]»¹², advirtiendo que no se ha acordado todavía el texto e incluye redacciones alternativas.

La planificación espacial marina puede utilizarse para facilitar la cooperación y la integración de las actividades sectoriales con miras a respaldar el objetivo general del ILBI. El desarrollo de la planificación

⁴ ISA (2019). Código de minería. Disponible en: <https://www.isa.org.jm/es/mining-code>

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas (1995). [A/CONF.164/37](#). Artículo 6.

⁶ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas [71/249](#) (2018).

⁷ Las declaraciones formuladas por la Presidencia de la conferencia en la clausura del primer período de sesiones ([A/CONF.232/2018/7](#)) y el segundo período de sesiones ([A/CONF.232/2019/5](#)).

⁸ Establecido en atención a la Resolución de la Asamblea General [59/24](#) (2004).

⁹ Estas cuestiones se adoptaron conforme a la Resolución [66/231](#) de la Asamblea General (2011).

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas (2019). [A/CONF.232/2019/6](#). Artículo 1(3).

¹¹ *Ibid*, artículo 14(a)

¹² *Ibid*, artículo 15(1)(a)

espacial marina también es pertinente en relación con los temas del «bloque de trabajo» dedicado a las evaluaciones del impacto ambiental y creación de capacidad y transferencia de tecnología, aunque tales discusiones se encuentran más allá del ámbito del presente documento.

Dado el compromiso internacional con el proceso de la diversidad biológica de las ABNJ, los arreglos de gobernanza al respecto conformes con la CNUDM podrían desarrollarse en un futuro próximo, una vez alcanzado el acuerdo pleno. Las formas de integrar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en el marco de gobernanza pueden variar a medida que evolucionan los arreglos de gobernanza, por ejemplo a través del establecimiento de «[*mecanismos de coordinación y colaboración*] [*procesos de consulta*] a nivel [*mundial*] [*y*] [*regional*] para mejorar la cooperación y la coordinación entre los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes [*ya existentes*] y los órganos mundiales, regionales y sectoriales competentes en relación con los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas [...]¹³ o, cuando no haya en vigor ningún instrumento para el establecimiento de mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, «los Estados partes cooperarán a fin de establecer ese instrumento, marco u órgano y participarán en su labor [...]¹⁴, o de manera más general en relación con la reducción de deficiencias en materia de gobernanza de los océanos, «[*los Estados partes cooperarán para establecer nuevos órganos mundiales, regionales y sectoriales, cuando sea necesario, a fin de subsanar las lagunas de gobernanza*]¹⁵.

En consecuencia, es probable que se observe una evolución paralela de los medios para llevar a cabo las actividades de planificación espacial marina y la facilidad con la que estas se pueden realizar. Con el objeto de dar cuenta de esta incertidumbre, el marco de planificación espacial marina que se presenta aquí se ha considerado según dos opciones de gobernanza generales distintas:

- **Antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante (Pre-ILBI):** No existe un acuerdo de implementación, siguen en vigor los marcos de gobernanza sectorial vigentes y **no hay un instrumento internacional jurídicamente vinculante** para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ. No obstante, se da cierto grado de cooperación entre los sectores basada en los procesos y prácticas actuales. Esta opción podría relacionarse con la situación presente o durante el período de transición de aceptación, ratificación y aplicación del nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante.
- **Nuevo acuerdo de implementación o instrumento internacional jurídicamente vinculante vigente (ILBI):** Esta opción considera una posible situación futura en la que **existe un instrumento internacional jurídicamente vinculante** nuevo para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ. Los marcos de gobernanza mundiales, regionales y sectoriales vigentes, así como los marcos no vinculantes aplicados a actividades como la investigación científica marina y el tendido de cables, siguen en vigor y funcionan de manera armónica con el nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante. Este documento examina dos modelos de estructuración posible del instrumento internacional jurídicamente vinculante:
 - **Mundial**
 - **Mixto**

El desarrollo de estas dos opciones de gobernanza ante todo ofrece un mecanismo para examinar cómo podrían llevarse a cabo las actividades de un proceso de planificación espacial marina —es decir, las presentadas aquí dentro del marco— de acuerdo con marcos de gobernanza diferentes. Esto, a su vez, permite obtener información sobre qué aspectos de la gobernanza son necesarios para apoyar la planificación espacial marina intersectorial.

¹³ *Ibid*, artículo 15(3)

¹⁴ *Ibid*, artículo 15(2)

¹⁵ *Ibid*, artículo 6(3)

Además, dada la naturaleza intersectorial de la planificación espacial marina, se ha considerado cómo podrían interactuar los sectores al planificar sus actividades. El nivel de interacción entre sectores puede variar considerablemente y las interacciones pueden manifestarse de múltiples formas, lo que afectará la facilidad con la que se ejecuta la planificación intersectorial. Los niveles crecientes de interacción pueden agruparse en las esferas de comunicación, cooperación y coordinación (resumidas en Figura 1).

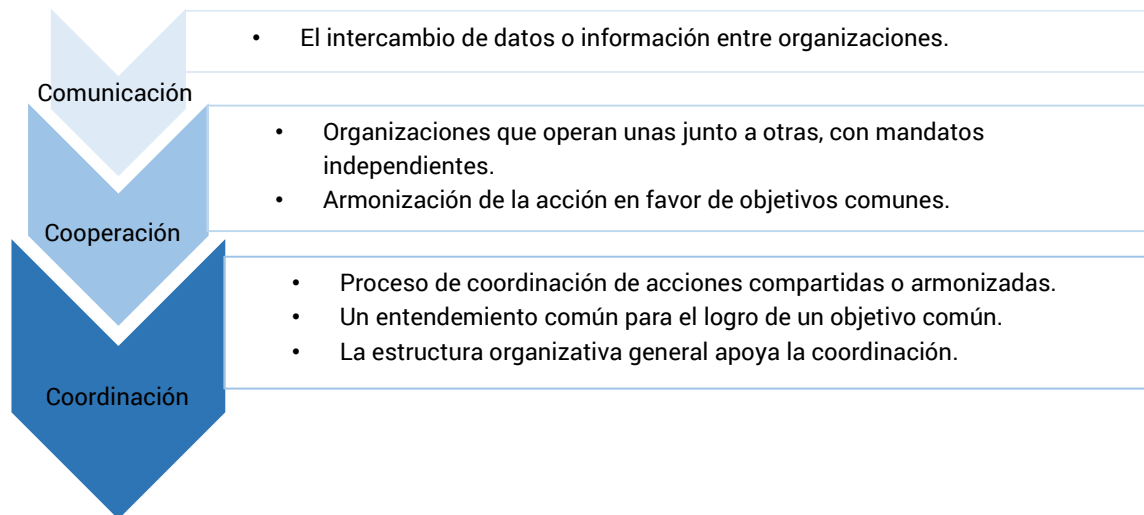


Figura 1. Niveles crecientes de interacción intersectorial.

En la actualidad, los arreglos de gobernanza existentes en las ABNJ –según lo expresado en la **opción Pre-ILBI**– solo apoyan parcialmente la interacción intersectorial y no es probable que faciliten niveles elevados de interacción entre los sectores. Esto se debe en parte a que no existe un mecanismo de coordinación específico que favorezca y respalde la interacción intersectorial. Sin un instrumento internacional jurídicamente vinculante, es poco probable que la interacción intersectorial progrese hacia la coordinación, y los logros posibles en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las ABNJ pueden ser limitados.

Las dos opciones de gobernanza propuestas se pueden utilizar para analizar qué elementos del proceso de planificación espacial marina dependen de la existencia de aspectos específicos de un marco de gobernanza. Es probable que algunos elementos del proceso sean viables con cualquier marco de gobernanza, mientras otros pueden requerir aspectos de gobernanza específicos (véase la tabla 2). Por ejemplo, aunque la aplicación es un elemento del proceso de planificación espacial marina, puede que no sea posible sin un mandato legal para implementar la planificación espacial marina en las ABNJ. Más adelante se describen en detalle las dos opciones de gobernanza según distintos aspectos de esta, junto con el modo en que podrían tener lugar las interacciones intersectoriales entre organizaciones. Con estas opciones se pretende animar a los lectores a que analicen las oportunidades y los desafíos derivados de la planificación espacial marina en las ABNJ. Como tal, **se trata de opciones ilustrativas** y no deben tomarse como medidas recomendadas.

3.1 Opción de gobernanza: antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante (Pre-ILBI)

Actualmente en las ABNJ, la gestión y planificación zonal se llevan a cabo en un número limitado de regiones, y no de manera integral en todo el océano. Por lo general, en las ABNJ, son los sectores los que impulsan la interacción y la planificación intersectoriales, a menudo de acuerdo con las prioridades sectoriales. No obstante, hay situaciones en las que la interacción intersectorial tiene lugar con fines de

conservación y uso sostenible de la biodiversidad, por ejemplo, en la región del Atlántico Nordeste (UNEP-WCMC y Seascope Consultants Ltd., 2019). Por tanto, la opción de gobernanza **antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante (Pre-ILBI)** se basa en estos ejemplos. No obstante, la opción aquí descrita no es una descripción exacta de la gobernanza actual en ningún lugar específico. Más bien ilustra las posibilidades existentes en una situación habitual a falta de instrumento internacional jurídicamente vinculante nuevo —esto es, mientras este se negocia o durante el período de transición antes de su adopción, ratificación y aplicación—, con ejemplos procedentes de procesos existentes.

Aunque estén en marcha las negociaciones sobre la diversidad biológica de las ABNJ y haya un mandato para el desarrollo de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante, es posible que pasen varios años hasta que dicho instrumento se adopte y ratifique. En consecuencia, esta opción de gobernanza será aplicable en un futuro próximo. Además, ofrece orientación sobre qué se puede hacer hasta que se acuerde y aplique el instrumento internacional jurídicamente vinculante. Dado que el instrumento internacional jurídicamente vinculante está siendo negociado en la actualidad, se da por supuesto que se logrará materializar correctamente y, por tanto, esta opción de gobernanza sin dicho instrumento se denomina «**Pre-ILBI**».

De acuerdo con tal opción, las organizaciones y otras partes interesadas sectoriales —como las que emprenden actividades de investigación científica marina o tendido de cables— que operan en una zona situada fuera de la jurisdicción nacional llevan a cabo labores de gestión y planificación zonal sectoriales de acuerdo con sus respectivos mandatos, objetivos y prioridades. En ausencia de un marco de gobernanza intersectorial general, se pueden emplear las plataformas regionales, como las organizaciones de los Mares Regionales, para coordinar las actividades de las organizaciones sectoriales. Si se fija un objetivo común a través de una plataforma regional intersectorial, las organizaciones pueden cooperar con miras a armonizar sus actividades de gestión y planificación zonales.

En ciertos casos en los que las organizaciones deseen formalizar el proceso de cooperación o coordinación, es posible establecer un memorando de entendimiento, como el de la Organización de los Mares Regional OSPAR y diversas organizaciones, entre las que se incluye la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE), la organización regional de ordenación pesquera que opera en esta región¹⁶. El resultado consistiría en una serie de medidas sectoriales que se complementarían entre sí y se superpondrían espacialmente. Los objetivos generales de los diferentes sectores permanecerían diferenciados; sin embargo, puesto que habría ciertos aspectos similares o idénticos, los sectores podrían orientarse hacia la consecución de objetivos comunes o acordados mutuamente. Existe potencial para que tanto las organizaciones regionales —p. ej., las organizaciones de los Mares Regionales, las organizaciones regionales de ordenación pesquera no de túnidos y de túnidos— como las mundiales —p. ej., la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA)— colaboren a escala regional. No obstante, dado que el marco de gobernanza actual en las ABNJ no impone ninguna obligación de cooperación a las organizaciones, ni existe un mecanismo integral que favorezca la cooperación o la coordinación, la eficacia del proceso y la escala de la interacción pueden ser limitadas. La tabla 2 más adelante resume los componentes de la opción de gobernanza **Pre-ILBI**.

Coordinación en el plano nacional: Los Estados pueden apoyar la colaboración a través de la participación en una organización de los Mares Regionales o en otra entidad regional. Más allá del ámbito regional, es probable que la coordinación nacional entre Estados sea difícil, ya que esta opción

¹⁶ Es posible consultar una lista de los memorandos de entendimiento y acuerdos de cooperación de OSPAR en: <https://www.ospar.org/about/international-cooperation/memoranda-of-understanding>

de gobernanza no cuenta con un marco general que regule la coordinación de las actividades y asegure un enfoque sistemático.

3.2 Opción de gobernanza: hay en vigor un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante (ILBI)

La opción de gobernanza en la que **existe un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante (ILBI)** se ha desarrollado utilizando los resultados del proceso relativo a la diversidad biológica de las ABNJ, que hace hincapié en las conversaciones sobre la mejora de la cooperación y la coordinación en el uso de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas en las ABNJ¹⁷. Los escenarios se fundamentaron en observaciones derivadas de las negociaciones actuales, como el documento de ayuda a la Presidencia para los debates y los textos oficiosos simplificados del Comité Preparatorio, así como los resúmenes de las discusiones que tuvieron lugar durante el segundo período de sesiones de la Conferencia Intergubernamental (Instituto Internacional de Desarrollo Sostenido, 2019), y un proyecto de texto preliminar del acuerdo publicado en mayo de 2019¹⁸. El presente documento no pretende condicionar la naturaleza de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante, ni presenta el futuro preferido. Más bien intenta promover el debate a través de una opción de gobernanza ilustrativa que permita poner a prueba de manera hipotética un marco de planificación espacial marina intersectorial.

Las negociaciones durante la Conferencia Intergubernamental han descrito varias opciones para los arreglos de gobernanza de un nuevo ILBI. Por tanto, este documento presentará una opción de gobernanza ilustrativa fundamentada en las opciones debatidas, con el fin de examinar dos modelos distintos de gobernanza: **mundial** y **mixto**. Se discutirá cada uno como parte del proceso de puesta a prueba de la planificación espacial marina. Las opciones que se presentan aquí reflejan estructuras de gobernanza diferentes del ILBI bajo el cual puede tener lugar la interacción intersectorial.

En la opción de gobernanza en la que **existe un ILBI**, se establecen un órgano institucional con un mandato específico en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como un órgano o comité científico o asesor técnico y una Secretaría. Estos organismos ofrecen asesoramiento y apoyo técnico para las actividades sectoriales, además de facilitar la toma de decisiones y el examen de los asuntos relacionados con la planificación espacial marina. La toma de decisiones variará en función del modelo del ILBI, es decir, mundial o mixto. Un nuevo órgano decisorio mundial o las organizaciones regionales y sectoriales existentes podrían encargarse de las decisiones. En el texto del ILBI se estipulan las obligaciones, principios y enfoques fundamentales, incluidos los de cooperación y coordinación internacionales, el enfoque ecosistémico, el enfoque científico, el principio de precaución y la aplicación de un enfoque integrado. En las regiones que no disponen en la actualidad de una organización regional, puede que sea necesario establecer una con el propósito de salvar distancias y asegurar que el ILBI tenga una cobertura mundial de las ABNJ¹⁹. A fin de no desvirtuar las medidas zonales vigentes y promover la compatibilidad, el texto del nuevo ILBI estipula la relación entre los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas previstos por el nuevo instrumento y los contemplados por los instrumentos jurídicos pertinentes.

¹⁷ Estos incluyen el texto simplificado del presidente del Comité Preparatorio [sobre elementos de un proyecto de texto](#) (2017) y el Documento de ayuda a la Presidencia para las negociaciones [A/CONF.232.2019/1*](#) (2019).

¹⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas (2019). [A/CONF.232/2019/6](#).

¹⁹ *Ibid*, artículo 6(3)

De acuerdo con esta opción de gobernanza, se establece un mecanismo de coordinación específico para la planificación espacial marina —conforme al ILBI— encargado de apoyar la armonización de las actividades sectoriales y los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas²⁰. Esto incluye:

- promover un enfoque holístico e intersectorial de la gestión de los océanos como uno de los objetivos de la gestión zonal previstos por el ILBI;
- asegurar que no se desvirtúan, sino que se complementan, los arreglos y marcos existentes — regionales y mundiales—;
- poner en marcha un mecanismo de intercambio de información²¹, que incluya el establecimiento de una plataforma web de acceso abierto que funcione como depósito de información y herramientas para el intercambio de datos y conocimientos y la coordinación entre organizaciones mundiales y regionales.

Coordinación en el plano nacional: Los Estados pueden fomentar la colaboración mediante un grupo de trabajo nacional que garantice un enfoque sistemático en materia de cooperación con los convenios y organizaciones pertinentes de los que son parte.

Estas características y principios de la opción de gobernanza con un ILBI serán idénticos independientemente del tipo de modelo, **mundial** o **mixto**, aunque algunos detalles pueden variar, como quién tiene la responsabilidad de ciertas medidas. La tabla 2 más adelante resume los componentes de la opción de gobernanza con ILBI vigente e indica qué componentes se mantendrían sin variación y cuáles cambiarían según el modelo de instrumento.

3.1 Resumen

En esta sección se resumen las opciones de gobernanza descritas arriba. La figura 2 ofrece una representación gráfica de cada opción.

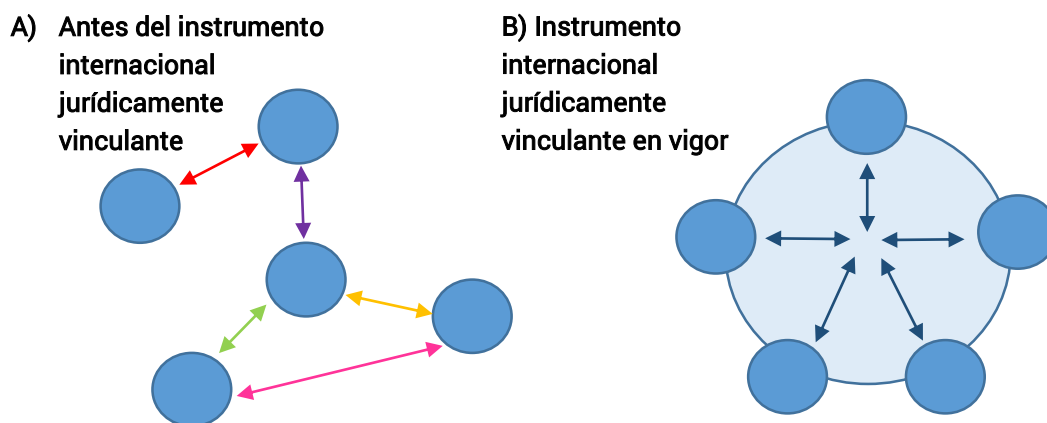


Figura 2. A) Antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante: la interacción intersectorial (ilustrada con flechas de color) es limitada y, en consecuencia, la coordinación de actividades entre organizaciones (círculos de color azul oscuro) tiene carácter bilateral y se reduce a la comunicación y cooperación; B) con el instrumento internacional jurídicamente vinculante en vigor: la interacción intersectorial y la coordinación de actividades entre organizaciones es mayor y realizable gracias al marco jurídico disponible (que aquí se indica con un círculo de color azul claro).

²⁰ *Ibid.*

²¹ Un mecanismo establecido «para facilitar el acceso a los datos, promover la transparencia y mostrar los factores relevantes para la aplicación de un convenio». (Definición disponible en: <https://www.informea.org/en/terms/information-exchange>)

Las opciones se describen con relación a los distintos componentes de gobernanza, como se expone en la tabla 1 a continuación. El resumen de las opciones se presenta en la tabla 2, donde se muestran las diferencias entre ambas –incluidos los modelos mundial y mixto– para permitir la comparación.

Tabla 1. Las opciones de gobernanza que figuran en la tabla 2 se describen a través de los componentes enumerados.

Componente de gobernanza	Descripción
Arreglo institucional	Detalla las instituciones que regulan las actividades en las ABNJ y sus responsabilidades.
Comité científico y técnico	Explica cómo se genera y se utiliza la información científica. Describe cómo se podría tomar decisiones conforme al marco de gobernanza.
Foro intersectorial	Describe la estructura posible del foro de planificación espacial marina intersectorial.
Definición e implementación de medidas zonales	Describe los tipos de medidas basadas en zonas geográficas, por ejemplo, medidas sectoriales o intersectoriales.
Plan de gestión	Ilustra cómo se puede generar e implementar un plan de gestión.
Órgano de verificación del cumplimiento	Describe un posible mecanismo de verificación del cumplimiento intersectorial.
Aplicabilidad	Determina los sectores a los que se aplica el proceso de planificación espacial marina.
Ciclo de gestión adaptable	Describe el proceso de adaptación de las medidas basadas en zonas geográficas como respuesta a la información derivada de las actividades de seguimiento.
Mecanismo de participación de las partes interesadas	Describe cómo podrían participar los distintos sectores en los procesos de planificación espacial marina o ser consultados.
Interacción intersectorial	Describe el nivel de participación intersectorial posible dentro de esta opción de gobernanza específica.

Tabla 2. Las opciones de gobernanza **antes** de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante (Pre-ILBI) y **con** este en vigencia (ILBI). Cuando difieren los detalles de los modelos **mundial** y **mixto** del instrumento internacional jurídicamente vinculante en vigor, se divide la columna y se describen ambos modelos uno junto a otro desde la perspectiva de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas.

	Pre-ILBI	ILBI		
Arreglo institucional	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones sectoriales apoyadas por secretarías independientes. Algunos sectores carecen de una organización central que los represente (p. ej., investigación científica). No existe una organización dedicada a la biodiversidad. No existen acuerdos vinculantes sobre la cooperación entre las organizaciones sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen las organizaciones sectoriales existentes en el ámbito regional y mundial. El ILBI contiene los principios fundamentales, por ejemplo, la cooperación y coordinación internacionales, el enfoque ecosistémico, el enfoque científico, el principio de precaución, y el enfoque integrado. Los principios incluidos en el ILBI ofrecen a todos los Estados partes claridad y un planteamiento común a la hora de debatir las cuestiones relevantes en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el conjunto de los acuerdos sectoriales. La Secretaría del ILBI asegura la coordinación con otras secretarías pertinentes. Se establece una <i>nueva</i> Conferencia de las Partes. 		
		<table border="1"> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> Órgano decisorio <i>mundial</i> para la biodiversidad de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, por ejemplo, la Conferencia de las Partes. </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Órganos decisórios regionales y sectoriales <i>existentes</i> o <i>nuevos</i> (ampliación de mandatos). Los órganos regionales y sectoriales aplican los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas en el marco del ILBI. Órgano mundial encargado de la supervisión de la adopción de decisiones. </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> Órgano decisorio <i>mundial</i> para la biodiversidad de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, por ejemplo, la Conferencia de las Partes. 	<ul style="list-style-type: none"> Órganos decisórios regionales y sectoriales <i>existentes</i> o <i>nuevos</i> (ampliación de mandatos). Los órganos regionales y sectoriales aplican los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas en el marco del ILBI. Órgano mundial encargado de la supervisión de la adopción de decisiones.
<ul style="list-style-type: none"> Órgano decisorio <i>mundial</i> para la biodiversidad de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, por ejemplo, la Conferencia de las Partes. 	<ul style="list-style-type: none"> Órganos decisórios regionales y sectoriales <i>existentes</i> o <i>nuevos</i> (ampliación de mandatos). Los órganos regionales y sectoriales aplican los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas en el marco del ILBI. Órgano mundial encargado de la supervisión de la adopción de decisiones. 			
Comité científico y técnico	<ul style="list-style-type: none"> La Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) —reconocida por la CNUDM como la organización competente en investigación científica marina— ofrece 	<ul style="list-style-type: none"> Provisión de asesoramiento científico y técnico al órgano decisorio del ILBI y recomendaciones sobre los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas. Coordinación con otros instrumentos y marcos jurídicos, con los órganos mundiales, regionales y sectoriales pertinentes y con sus 		

	Pre-ILBI	ILBI
	<p>asesoramiento científico a los Estados partes.</p> <ul style="list-style-type: none"> La organización regional intergubernamental de ciencia marina –p. ej., la Asociación de Ciencias Marinas del Océano Índico Occidental (WIOMSA)– proporciona asesoramiento científico a las organizaciones sectoriales y a los Estados Miembros en sus respectivas regiones. 	<p>comités científicos y técnicos regionales a través de un grupo de trabajo. El grupo de trabajo mejora la cooperación y la coordinación mediante el intercambio de la información científica pertinente y la oferta de asesoramiento científico sistemático.</p> <ul style="list-style-type: none"> Órgano mundial <i>existente</i>, como la COI, o establecimiento de un <i>nuevo</i> Comité Científico y Técnico centrado en biodiversidad. Establecimiento de un Grupo de Trabajo para facilitar la coordinación entre el nuevo Comité Científico y Técnico y los comités ya existentes. <p>Los comités <i>existentes</i> forman un grupo de trabajo para ofrecer asesoramiento científico –p. ej., los de CBI, CIEM, PICES, ISA u OMI– coordinado por el instrumento internacional jurídicamente vinculante.</p>
Foro intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> Plataformas de coordinación regionales para debatir asuntos de interés común y permitir la cooperación y la complementariedad de las medidas adoptadas por los distintos sectores. Por ejemplo, el «Grupo de Trabajo sobre las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional» desarrollado en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), o el acuerdo colectivo entre la Comisión OSPAR y la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE)²². Las plataformas regionales están restringidas geográficamente (regiones) y, 	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de un mecanismo de coordinación <i>mundial</i> a fin de mejorar la cooperación y la coordinación entre acuerdos y órganos sectoriales pertinentes. Promoción de un enfoque integrado e intersectorial de gestión de los océanos como uno de los objetivos de la gestión y la planificación zonal. Se integran o armonizan actividades organizativas específicas en las ABNJ con el objeto de hacer frente a una cuestión particular, por ejemplo, la protección de una característica concreta del fondo marino y la biodiversidad asociada. La nueva Secretaría apoya la facilitación de consultas en torno a la gestión y la planificación zonal, así como el uso de mecanismos de gestión basados en zonas geográficas.

²² El [acuerdo colectivo](#) es un «arreglo formal entre autoridades con capacidad jurídica que gestionan la actividad humana en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional en el Atlántico Nordeste» con el propósito de «facilitar la cooperación y coordinación en la labor de gestión zonal entre autoridades con capacidad jurídica [...]»

	Pre-ILBI	ILBI		
	<p>por tanto, el número de miembros es limitado.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se puede establecer un memorando de entendimiento para coordinar la planificación intersectorial. La cooperación –un nivel intermedio de la interacción intersectorial– permite a los sectores acordar y planificar la gestión de actividades de manera equilibrada con el fin de hacer frente a cuestiones particulares que constituyen una preocupación común en las ABNJ. Establecimiento de plataformas regionales intersectoriales con el propósito de fomentar el intercambio de información sobre las actividades sectoriales, los debates sobre intereses o preocupaciones comunes y la consideración de medidas de planificación basadas en zonas geográficas armonizadas o coordinadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de intercambio de información, que incluya una plataforma web de acceso abierto, identificada o establecida como depósito central de información y herramientas. La plataforma facilita el intercambio de información y conocimientos, así como la coordinación entre sectores y regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Los acuerdos y órganos sectoriales y regionales pertinentes forman parte de mecanismos de coordinación. 	<ul style="list-style-type: none"> Se informa a la Conferencia de las Partes de las actividades regionales y sectoriales efectuadas. Un órgano mundial toma decisiones de alto nivel al tiempo que se establecen procesos para la cooperación y coordinación con órganos regionales y sectoriales existentes.
Definición e implementación de medidas zonales	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de gestión basados en zonas geográficas sectoriales. Pueden aplicarse medidas complementarias a través de la cooperación voluntaria entre los diversos sectores (no exhaustivo). Los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas pueden superponerse espacialmente con el fin de facilitar la consecución de los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad por múltiples sectores en una zona dada. 	<ul style="list-style-type: none"> Los Estados partes de organizaciones sectoriales promueven la adopción o aplicación de mecanismos de gestión basados en zonas geográficas en favor de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas sectoriales pasan un proceso de reconocimiento conforme al nuevo ILBI a fin de fomentar la coordinación o la armonización. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación del marco general <i>mundial</i> para el reconocimiento, la propuesta y el establecimiento de los mecanismos de gestión basados en zonas 	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo de coordinación <i>mundial</i> responde y ofrece apoyo a los mecanismos de coordinación regionales, cuando existen.

	Pre-ILBI	ILBI	
		geográficas, así como las áreas marinas protegidas.	
Plan de gestión	<ul style="list-style-type: none"> Cooperación voluntaria para la aplicación de las medidas de gestión. Posibilidad de aplicar planes de gestión complementarios o armonizados. 	<ul style="list-style-type: none"> Los planes de gestión zonal reconocen otras actividades sectoriales pertinentes. Establecimiento de un plan de gestión para la armonización intersectorial conforme al mecanismo de coordinación del ILBI. Los planes de gestión definen las funciones y responsabilidades institucionales. 	
Órgano o comité de verificación del cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> Los sectores se autogobiernan. Se establecen mecanismos voluntarios de cooperación intersectorial en apoyo del cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> El cumplimiento es responsabilidad de los órganos mundiales, regionales y sectoriales. El ILBI establece un comité que verifica el cumplimiento de las medidas de gestión y efectúa recomendaciones basadas en el seguimiento y los informes. El comité de cumplimiento del ILBI apoya la vigilancia de las actividades a gran escala con el fin de asegurar el cumplimiento (p. ej., sistemas por satélite con personal capacitado para compartir datos o información con otros sectores). 	<ul style="list-style-type: none"> Los órganos de cumplimiento regionales y sectoriales <i>existentes</i> son responsables del cumplimiento. Los órganos existentes informan al ILBI o la Conferencia de las Partes con relación a los objetivos de dicho instrumento.
Aplicabilidad de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas vinculan a los Estados partes a los acuerdos sectoriales conforme a los cuales se adoptaron. Potencial de acuerdos de cooperación intersectorial (p. ej., memorandos de 	<ul style="list-style-type: none"> Todos los Estados partes están sujetos a obligación por los nuevos mecanismos de gestión basados en zonas geográficas establecidos conforme al ILBI. Los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas sectoriales existentes solo siguen siendo aplicables a los sectores 	

	Pre-ILBI	ILBI	
	entendimiento) para evitar el debilitamiento de las medidas sectoriales o los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas.	<p>respectivos. No obstante, el ILBI puede facilitar los procesos que fomentan la ampliación de la cooperación intersectorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las Partes no estatales del ILBI siguen obligadas a cooperar de conformidad con la CNUDM y el derecho consuetudinario. 	
Ciclo de gestión adaptable	<ul style="list-style-type: none"> Adaptación del plan de gestión de acuerdo con el mandato y las prioridades sectoriales. Los mecanismos intersectoriales de examen del plan de gestión son posibles a través de las plataformas regionales, con la contribución de los comités científicos y técnicos mundiales y regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> El ILBI incorpora, como principio general, la gestión adaptable. El ILBI ofrece orientación sobre gestión adaptable. 	<ul style="list-style-type: none"> Los órganos regionales y sectoriales informan sobre sus exámenes de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas reconocidos por el ILBI.
Mecanismo de participación de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> Las organizaciones sectoriales establecen un mecanismo de participación. La plataforma intersectorial regional puede facilitar la cooperación con un grupo más amplio de partes interesadas. 	<ul style="list-style-type: none"> El ILBI promueve y facilita la participación pública en lo relativo a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las ABNJ, en especial a través de los mecanismos para llevar a cabo un proceso coordinado de Evaluación de Impacto Ambiental en todos los sectores. Visibilidad y transparencia de las actividades sectoriales, entre otras formas, a través del acceso a publicaciones y herramientas relevantes, es decir, mediante un mecanismo de intercambio de información. El ILBI ofrece orientación general sobre la participación de partes interesadas en relación con la definición, el desarrollo y la aplicación de los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas. 	

4 Marco de planificación espacial marina

Esta sección analiza el marco de planificación espacial marina y resalta los elementos fundamentales del proceso de planificación espacial marina (figura 3). La planificación espacial marina es más un concepto de gestión que un enfoque obligatorio, por lo que las actividades y los elementos aquí descritos no son prescriptivos y se pueden utilizar como guía al llevar a cabo este tipo de planificación en las ABNJ.

Los elementos clave del proceso de planificación espacial marina constituyen partes individuales pero interconectadas del ciclo de gestión. Estas se han sintetizado a partir de varios modelos existentes. El orden para la consideración de tales elementos no es fijo y dependerá de la situación. En consecuencia, el proceso de planificación espacial marina está diseñado para que sea flexible y adaptable a las necesidades específicas del contexto.

En las secciones siguientes, se describe cada elemento del proceso de planificación espacial marina y **qué** actividades podrían realizarse como parte de cada uno de los elementos enumerados. La lista de actividades ofrece ejemplos ilustrativos que pueden examinarse conforme a cada opción de gobernanza y, por tanto, no es una lista exhaustiva. A continuación, se ofrecen más detalles sobre **quién** podría llevar a cabo tales actividades y **cómo** se podrían efectuar, en los contextos **antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente vinculante (Pre-ILBI)** y **con** este en vigencia (ILBI).

El marco se puede dividir en dos fases, a saber: el proceso de «planificación previa» y el «ciclo de planificación», como muestra la figura 3. Abajo se describen los elementos correspondientes a cada uno y se comentan, asimismo, las condiciones propicias que repercuten en el proceso de planificación. Es preciso advertir que el proceso de planificación espacial marina debe complementarse con una evaluación ambiental estratégica. Estas evaluaciones son una herramienta importante para incorporar las consideraciones ambientales al proceso de preparación y adopción de «planes» y «programas»²³. Ofrecen un marco para la evaluación estratégica o la consideración de los efectos ambientales, las alternativas y las posibles medidas de mitigación. Por tanto, las evaluaciones ambientales estratégicas son importantes para garantizar la integración de las consideraciones ambientales durante la elaboración y adopción de planes de ordenación del territorio marítimo y en el apoyo a la aplicación de un enfoque basado en los ecosistemas (Craik y Gu, 2019). Por consiguiente, ambos procesos se fundamentan mutuamente, y los puntos de conexión predefinidos entre la evaluación ambiental estratégica y la planificación espacial marina pueden respaldar eficazmente la transferencia de información.

²³ «Strategic Environmental Assessment», 2019. European MSP Platform. Disponible en: <https://www.msp-platform.eu/faq/strategic-environmental-assessment-sea>

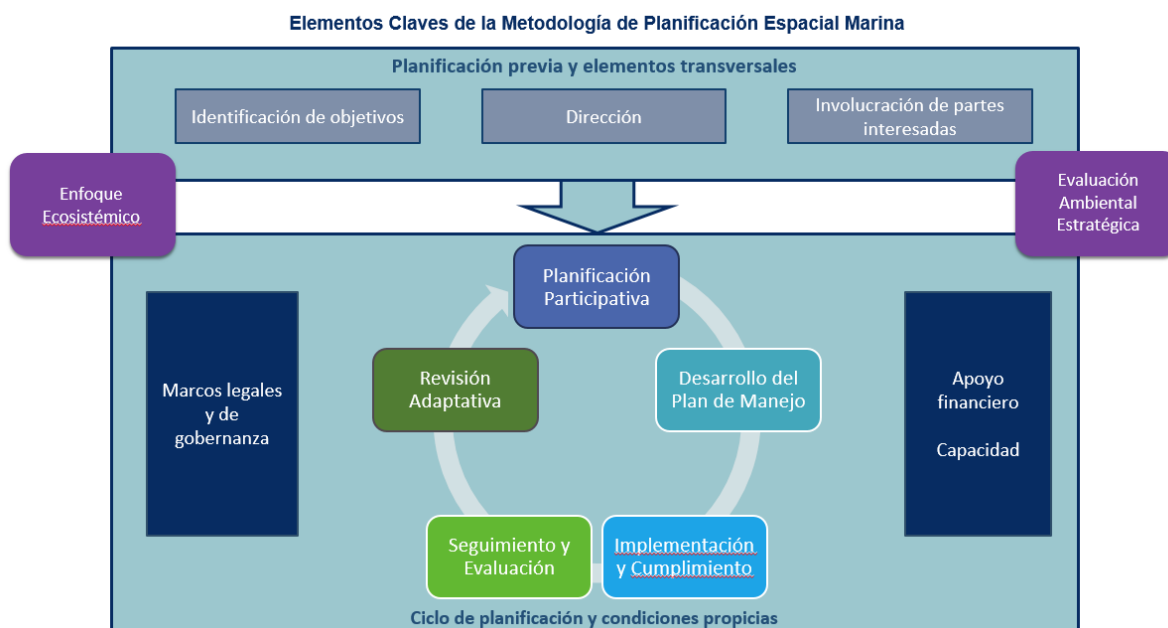


Figura 3. Elementos clave del marco de planificación espacial marina (en color morado aparecen algunos ejemplos de los principios rectores).

4.1 Planificación previa y elementos transversales

4.1.1 Definición de los objetivos

La planificación zonal suele iniciarse como respuesta a la necesidad de alcanzar ciertos objetivos organizativos o sectoriales, por ejemplo, considerar de manera adecuada la sostenibilidad general de las medidas actuales y futuras en relación con la conservación de la diversidad biológica. Asimismo, la labor de planificación puede emprenderse con la intención de resolver problemas existentes o planificar de manera proactiva para dar respuesta a las cuestiones que puedan plantearse en el futuro, por ejemplo, en relación con las actividades emergentes y potencialmente incompatibles en las ABNJ. Entre otros ejemplos, se incluye la necesidad de considerar más detenidamente algunas características específicas de la biodiversidad de una zona —como el coral de aguas profundas— a fin de responder a las cuestiones relacionadas con la salud del ecosistema marino, o el potencial de planificación en zonas en las que se desarrollan actividades superpuestas que tal vez no sean totalmente compatibles. Por tanto, los objetivos de los procesos de planificación espacial marina vendrán determinados por la necesidad de planificación y la escala requerida, es decir, la zona geográfica en cuestión. Las ABNJ abarcan un espacio vasto, por lo que es importante definir los objetivos, el alcance geográfico y las partes interesadas pertinentes con el fin de ofrecer la dirección y claridad que garanticen la aceptación (Pomeroy y Douvere, 2008). Por último, los objetivos específicos del proceso de planificación espacial marina deben ser mensurables —por ejemplo, con indicadores claros del progreso—, de forma que sea posible determinar fácilmente el logro de los resultados deseados y el grado de eficacia.

Actividades

- **Determinación y priorización de las cuestiones y definición de la zona específica**

A fin de definir las cuestiones fundamentales que se pueden abordar a través de un proceso de planificación espacial marina, es necesario recopilar información relativa al medio ambiente y los

usos humanos de una zona particular (véase también las actividades abajo). El alcance o tamaño del proceso de planificación espacial marina debe ser apropiado o viable y se deben considerar las medidas existentes, escoger a las partes interesadas pertinentes y asegurar que la característica de interés de la biodiversidad figura en el espacio de planificación. Por ejemplo, puede que sea necesario considerar la zonificación vertical de la columna de agua en términos de la aplicación de las medidas de planificación espacial marina en los casos en que existen reclamaciones de la plataforma continental ampliada. En tales casos, el fondo marino cae bajo la jurisdicción nacional, pero la columna de agua que hay por encima, no. Por ejemplo, Portugal tiene una reclamación de la plataforma continental ampliada en el Atlántico Nordeste y ha proporcionado protección para un campo de chimeneas hidrotermales situado en el fondo marino de su plataforma continental. Además, la columna de agua por encima de esta zona es un área marina protegida según OSPAR (la organización de los Mares Regionales para esta región), lo que significa que esta zona tiene protección vertical y lateral frente a los efectos adversos de la actividad humana (UNEP-WCMC, 2018).

- **Precisión de las condiciones ecológicas actuales**

A fin de asegurar que un proceso de planificación espacial marina puede respaldar eficazmente la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, es importante entender las características de la diversidad y los procesos del ecosistema subyacentes, así como el estado en que se encuentra, las presiones a las que está sometido, los factores impulsores, y los cambios futuros previstos. Las condiciones ecológicas influirán en los beneficios que varias partes interesadas obtengan de una zona específica.

- **Definición de las medidas de gestión, los mandatos legales, los derechos y las obligaciones y actividades sectoriales existentes**

Este examen permitirá asegurar que las actividades de planificación espacial marina nuevas no socavan las iniciativas en marcha de organizaciones competentes. Además, puede facilitar las conversaciones intersectoriales entre sectores pertinentes. Asimismo, puede ayudar a determinar las obligaciones y derechos existentes definidos conforme a los arreglos jurídicos y de gobernanza de un lugar, como los derivados de la CNUDM, con el fin de garantizar que no se desvirtúan. La recopilación de esta información ayudará asimismo a detectar qué actividades se están llevando a cabo en una zona, lo que puede favorecer los objetivos del proceso de planificación espacial marina, como la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

- **Definición del objetivo del proceso de planificación espacial marina y acuerdo al respecto**

Los objetivos de un proceso de planificación espacial marina dependerán del motivo por el que se necesita dicha planificación, por ejemplo, encontrar el equilibrio entre actividades humanas superpuestas o planificar anticipadamente cómo hacer frente y mitigar las presiones futuras. Los objetivos deben basarse en la información y las pruebas disponibles (p. ej., la información recopilada en las actividades anteriores). Los objetivos se pueden acordar a través de la interacción intersectorial con partes interesadas pertinentes con vistas a asegurar la aceptación. La claridad y el consenso en los objetivos, como la integración de la biodiversidad en los procesos de gestión y planificación zonal existentes, es importante a fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades en las ABNJ.

Pre-ILBI

En la actualidad, con la opción de gobernanza **Pre-ILBI**, la falta de un acuerdo institucional intersectorial coordinado significa que no existe un mecanismo a través de la cual múltiples sectores que operan en una zona situada fuera de la jurisdicción nacional puedan reunirse fácilmente para iniciar un proceso de planificación espacial marina. Los sectores podrían acordar voluntariamente el

trabajo conjunto en una zona situada fuera de la jurisdicción nacional en aras de un objetivo común —por ejemplo, mediante el establecimiento de un memorando de entendimiento—, y ya hay ejemplos en de esto (UNEP-WCMC y Seascope Consultants Ltd., 2019). No obstante, estas actividades de gestión y planificación zonal no abarcarían de manera integral toda la zona situada fuera de la jurisdicción nacional; y solventar las deficiencias del marco de gobernanza vigente —por ejemplo, la falta de un mecanismo de coordinación— podría suponer un reto (UNEP-WCMC, 2017).

Una plataforma regional intersectorial —como una Organización de los Mares Regionales— podría ofrecer el espacio de encuentro a distintos sectores, por ejemplo, a través de reuniones y talleres, con el fin de definir objetivos, llevar a cabo evaluaciones ambientales estratégicas e iniciar un proceso de planificación espacial marina. No obstante, dado que no es un requisito que todos los sectores participen en las plataformas regionales intersectoriales como las organizaciones de los Mares Regionales, no intervienen todos los sectores. Por tanto, es posible que los procesos de planificación que hayan sido coordinados de esta manera tengan un alcance y eficacia limitados.

ILBI

Con un **instrumento internacional jurídicamente vinculante en vigor**, existen arreglos institucionales que apoyan la participación de los usuarios y los interesados en las ABNJ en un proceso de planificación espacial marina. Con un **ILBI mundial**, esto podría hacerse a través de una Secretaría mundial recién establecida mediante la cual los principios, las normas y los objetivos son idénticos en todos los casos de planificación espacial marina en las ABNJ en todo el mundo. Aún en el caso de un **ILBI mixto** es posible establecer una nueva Secretaría mundial, con las plataformas intersectoriales regionales existentes, como el acuerdo colectivo del Atlántico Nordeste²⁴, facilitando la implementación, pero con una participación sectorial más amplia. Cuando no existen tales plataformas regionales, se pueden constituir otras nuevas, con la orientación y asistencia de la Secretaría mundial cuando sea necesario.

El ILBI podría incluir el mandato de definir los objetivos desde el inicio de un proceso de planificación espacial marina, por ejemplo, a través del establecimiento de un grupo de trabajo, y con un órgano a propósito, como la Conferencia de las Partes, encargado de la adopción de decisiones. Si el arreglo institucional ofreciera una plataforma para que los usuarios y partes interesadas de las ABNJ identifiquen las cuestiones de preocupación común y debatan los objetivos de un proceso de planificación espacial marina, se podría facilitar la creación de una visión conjunta del modo de gestionar las ABNJ, lo que ofrecería claridad a todos los participantes en el proceso.

4.1.2 Participación de las partes interesadas

La selección de las partes interesadas pertinentes dependerá de la ubicación geográfica y el alcance de las actividades que se van a considerar en el proceso de planificación espacial marina. Los objetivos de un proceso de planificación espacial marina, o los que motivan un proceso y a sus partes interesadas, pueden ser sociales, económicos o ambientales. En consecuencia, puede ser necesario contar con la aportación de una gran variedad de partes interesadas de todo el globo y será preciso acordar un procedimiento para equilibrar los distintos intereses. Este marco de planificación espacial marina se ocupa de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ.

El contexto social en el que la planificación espacial marina se desarrolla es un aspecto importante que se debe considerar, ya que una variedad de cuestiones sociales pueden repercutir directa o indirectamente o influir en el proceso de planificación espacial marina. Debido a la proximidad de los seres humanos, la ordenación de las zonas costeras dentro de las jurisdicciones nacionales ha

²⁴ Acuerdo de OSPAR [2014-09](#) (actualizado en 2018)

avanzado en la incorporación de cuestiones sociales a los planes de gestión. Un ejemplo de esto es el reconocimiento de la diferencia de género: la posibilidad de que los hombres y las mujeres utilicen los espacios costeros y marinos de maneras distintas y, por tanto, tengan un efecto e influencia diferentes en el medio marino (Kleiber *et al.*, 2015). La gestión eficaz depende del reconocimiento e incorporación de estas diferencias en los planes de gestión de recursos como los derivados de un proceso de planificación espacial marina.

Pese a la distancia mayor entre los asentamientos humanos y las ABNJ, hay numerosos interesados diversos que operan en ellas —y dependen de sus recursos—, y, por tanto, siguen ejerciendo influencias sociales en estas zonas. El género se ha revelado como un componente principal de la gestión de los recursos naturales y, en consecuencia, debe considerarse como parte de la planificación espacial marina en las ABNJ. En De la Torre-Castro *et al.* (2017) se describe la necesidad de evaluar el «panorama social», además del «panorama ecológico», desde el punto de vista del género y la ordenación de las zonas costeras. Tales evaluaciones podrían emprenderse como parte de un proceso de evaluación ambiental estratégica en las ABNJ y, a continuación, se utilizarían los resultados para fundamentar un enfoque de planificación espacial marina.

Conforme aumentan el alcance y la intensidad de las actividades sectoriales en las ABNJ, serán más probables los usos contrapuestos del espacio y los recursos, y, por tanto, las actividades potencialmente incompatibles. En tales casos será necesario considerar detenidamente los objetivos y las prioridades sectoriales con el fin de garantizar el equilibrio de intereses y el uso sostenible de los recursos. Asimismo, dado que el propósito de las negociaciones relativas a la diversidad biológica de las ABNJ es la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, es posible que, de manera natural, los sectores tengan que alterar sus actividades presentes para cumplir tal objetivo. Al mismo tiempo, la participación de las organizaciones tendrá que estar en línea con los procesos y mandatos establecidos de cada organización. Además, será necesario entender cómo desean participar los Estados partes de varios acuerdos en el proceso de planificación.

Cuando distintos sectores operen en la misma zona o exploten los mismos recursos, o en los casos en que los efectos sean motivo de preocupación, puede requerirse cierto grado de compromiso. Si las partes interesadas pertinentes están incluidas y participan desde el principio del proceso de planificación espacial marina, es más probable que se logre un equilibrio de actividades y se alcancen acuerdos sin controversias. Esto podría conllevar la coordinación de los procesos de consulta con una evaluación transfronteriza o conjunta para detectar y entender las presiones o cuestiones transfronterizas, determinar los problemas o los motivos de preocupación común que se deben priorizar, y desarrollar opciones o medidas de colaboración para hacer frente a tales cuestiones. Cuando esto no sea posible, es importante asegurar que se dispone de un proceso de mediación o solución de controversias. Véase la sección 4.2.1 para obtener más detalles.

Se debe habilitar a las partes interesadas para que participen en el proceso de planificación espacial marina y contribuyan a este desde el principio, cuando se definen los objetivos, así como dejar claro qué pueden esperar de dicho proceso. Es probable que promover la implicación en el proceso de planificación espacial marina aumente el cumplimiento de las medidas resultantes asociadas con una zona (Pomeroy y Douvere, 2008).

Actividades

- **Identificación de las partes interesadas pertinentes**

En la actualidad, pocos sectores operan en las ABNJ y, aunque los avances tecnológicos están facilitando el acceso a estas, todavía constituyen un entorno de trabajo difícil. Por tanto, en teoría, debería ser relativamente sencillo identificar a las partes interesadas. Sin embargo, la naturaleza

inmensa y altamente conectada de las ABNJ conlleva una mayor variedad de partes interesadas distantes –como los Estados que ejercen diversas libertades conforme a la CNUDM²⁵, organizaciones no gubernamentales (ONG), o la sociedad civil– que también pueden ser pertinentes en un proceso de planificación espacial marina. Asimismo, dado que el fondo marino está clasificado como «*patrimonio común de la humanidad*» según la CNUDM²⁶, y que las ABNJ ofrecen servicios de los ecosistemas a todas las personas se puede argumentar que todas las personas son partes interesadas. Esto implica que la identificación de las partes interesadas de las ABNJ puede plantear un desafío, ya que cabe la posibilidad de que, de entrada, no todas sean obvias. A fin de garantizar que el alcance y los objetivos de los procesos de planificación espacial marina son realistas, se han de tener en cuenta diversos aspectos relacionados con las partes interesadas, como, entre otras, la necesidad de interactuar con las partes interesadas nuevas que surjan en el futuro.

La identificación de las partes interesadas más relevantes para el proceso de planificación espacial marina dependerá de una variedad de factores, incluida la ubicación geográfica o el alcance de la zona en cuestión; los sectores activos en la zona; las características de biodiversidad que se deben considerar, y las posibles medidas de gestión que se van a tomar. Esta actividad puede llevarse a cabo como parte del ejercicio inicial de definición del alcance descrito en la sección 4.1.1, con atención a una amplia variedad de partes interesadas a fin de asegurar una representación equilibrada desde el punto de vista de la ubicación geográfica, los intereses sectoriales, las prioridades económicas y el género.

- **Desarrollo de un mecanismo para la participación de las partes interesadas**

Debe haber un planteamiento lógico y un proceso claro que regulen la participación de las partes interesadas o grupos de interesados en el proceso de planificación espacial marina, por ejemplo, a través de consultas o reuniones regulares.

- **Definición de las fases y el modo en que las partes interesadas pertinentes pueden contribuir al proceso de planificación espacial marina**

A fin de facilitar la aceptación de las partes interesadas, puede ser importante establecer y comunicar la función de cada interesado, el modo en que puede contribuir al proceso, en qué fase puede contribuir, y qué puede esperar de ello. Estos elementos serán específicos para el contexto y han de acordarse con las partes interesadas. En esta fase, es útil aclarar las expectativas de las partes interesadas con el objeto de que el proceso de planificación espacial marina satisfaga las necesidades de las partes interesadas y se puedan gestionar las expectativas.

Pre-ILBI

En un contexto **Pre-ILBI**, la falta de una institución general o un órgano directivo que lleve a cabo la planificación espacial marina limita la capacidad para identificar a las partes interesadas más relevantes en un proceso de planificación espacial marina. La identificación de partes interesadas puede hallarse limitada por mecanismos sectoriales, que tal vez carezcan de la perspectiva general integral necesaria para identificar a la amplia variedad de partes interesadas afectadas por el proceso de planificación espacial marina. Por tanto, el proceso de identificación y participación de partes

²⁵ CNUDM (1982). Artículo 87, «Libertad de la alta mar».

²⁶ Patrimonio común de la humanidad se define como «un principio del derecho internacional según el cual una serie de zonas territoriales definidas y elementos del patrimonio común de la humanidad (cultural y natural) deben mantenerse en custodia para las generaciones futuras y protegerse de la explotación de Estados nacionales o empresas individuales» ([InforMEA, 2019](#)), y con arreglo a lo estipulado en el artículo 136 de la CNUDM (1982).

interesadas debe ser abierto y transparente a fin de asegurar que se selecciona correctamente a todas las partes interesadas y que estas tengan la oportunidad de participar.

La participación de partes interesadas, y la provisión de medios para contribuir —por ejemplo, a través de consultas o reuniones regulares—, es importante para garantizar la aceptación del proceso de planificación espacial marina y lograr transparencia. Sin un ILBI, son posibles las consultas y hay ejemplos que lo demuestran, como las consultas efectuadas por OSPAR y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos²⁷. En la actualidad, sin embargo, la naturaleza predominantemente sectorial de la participación de partes interesadas da pie a que no exista un mecanismo general para interactuar con la gran variedad de partes interesadas que, con toda probabilidad, son pertinentes en un proceso de planificación espacial marina. Tampoco hay procedimientos o normas generales que rijan la participación de partes interesadas en las ABNJ, lo que conlleva falta de coherencia. Además, a algunas partes interesadas les puede resultar difícil participar sin capacidad adicional —por ejemplo, el desplazamiento a ubicaciones para las consultas presenciales—, un marco institucional más formal o un mecanismo de coordinación.

El contexto Pre-ILBI también plantea la cuestión de que los intereses de los Estados que no participan en las actividades de las ABNJ no están bien representados. Por ejemplo, los Estados pesqueros deciden las medidas a través de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, pero los Estados no pesqueros no pueden participar, pese a que podrían tener intereses de conservación. Esto significa que la gestión de las ABNJ suele estar dirigida por Estados que operan en estas.

ILBI

Con un **ILBI en vigor**, el arreglo institucional puede facilitar la identificación de las partes interesadas, particularmente aquellas que podrían no ser obvias al principio. Si el ILBI sigue un modelo **mundial**, una Secretaría para el nuevo acuerdo podría encargarse de coordinar la selección de todas las partes interesadas pertinentes. Su carácter mundial podría facilitar la identificación de los interesados situados fuera del ámbito geográfico inmediato de la planificación espacial marina. Un ejemplo serían las partes interesadas que dependen de la biodiversidad de una zona distante —o la valoran— y, dada la conectividad inherente del océano, pueden verse afectadas por el proceso de planificación espacial marina (Popova *et al.*, 2019). A fin de que el proceso sea transparente, se podría compartir el método de identificación de las partes interesadas, así como las partes ya localizadas, a través de un sitio web mundial o un mecanismo de intercambio de información que permita compartir las experiencias y los conocimientos adquiridos. Esto podría facilitar también la identificación de más partes interesadas si dicha información puede ser consultada por grupos u organizaciones que consideren que el proceso de planificación espacial marina puede afectar sus operaciones o sus medios de vida.

Según un modelo **mixto**, una organización regional podría favorecer la localización y participación de las partes interesadas con la asistencia de la Secretaría mundial. El ILBI podría ofrecer un mecanismo para contar con la colaboración de las partes interesadas a través de medios variados, como las consultas o los grupos de trabajo, o de manera más integrada, como las asociaciones o los acuerdos de cooperación. El mecanismo regional debe diseñarse para que facilite la interacción de las partes interesadas situadas fuera de la región, así como las ubicadas en esta. Esto puede suponer que haya una organización regional principal encargada de la comunicación y cooperación con homólogos en regiones vecinas. Este tipo de cooperación podría permitir asegurar un enfoque de planificación

²⁷ En 2018, OSPAR acordó buscar una contribución más amplia respecto a la nominación del «Área marina protegida de la corriente del Atlántico Norte y el monte submarino Eylanov» en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (disponible [aquí](#)); y en 2019, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos mantuvo consultas públicas sobre su Plan de Acción de Alto Nivel para 2019 (acceso [aquí](#)).

espacial marina mundial más sistemático, según el cual las organizaciones regionales están informadas de otros procesos de planificación espacial marina regionales, y participan en estos, cuando sea necesario.

4.1.3 Funciones de dirección

Es importante seleccionar una entidad responsable que dirija y oriente el proceso de planificación espacial marina, así como definir las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas en el proceso. La definición de responsabilidades puede facilitar el desarrollo del sentido de propiedad y, por consiguiente, asegurar la aceptación del proceso de planificación espacial marina entre las partes interesadas. Asimismo, al concluir este proceso, es importante que una entidad directiva o coordinadora tenga la condición jurídica necesaria para impulsar, promover y apoyar la implementación de un plan de gestión.

Actividades

- **Determinación de quién es responsable de dirigir y orientar el proceso de planificación**

Es crucial que exista una entidad directiva con funciones de coordinación que oriente las actividades de planificación espacial marina entre las partes interesadas. Todas las partes interesadas participantes pueden acordar cuál es la entidad principal de un proceso de planificación espacial marina y los términos de referencia de su participación. La entidad principal será responsable de garantizar la credibilidad del proceso de planificación espacial marina, por ejemplo, al asegurar que las actividades se definen y llevan a cabo siguiendo un proceso abierto, inclusivo, fundamentado y transparente. Desde un punto de vista directivo, puede resultar útil que la entidad principal disponga del mandato legal para operar en las ABNJ, ya que su función principal podría ser coordinar y facilitar las actividades de planificación espacial marina en dichas zonas con arreglo a un proceso de planificación.

- **Definición de las funciones y responsabilidades de las partes interesadas implicadas en el proceso**

Asegurar la participación de las entidades pertinentes facilitará el proceso de planificación, clarificará las funciones de las partes interesadas, y ayudará a definir el mecanismo para la aprobación de un plan de gestión y fomento del cumplimiento.

Pre-ILBI

Con la opción de gobernanza **Pre-ILBI**, no hay ninguna organización con la condición jurídica y el mandato claro para emprender la planificación espacial marina en las ABNJ, ni existe una organización que pueda ampliar fácilmente su mandato a tal efecto. Si una organización o sector se establece en una posición directiva, la falta de un marco institucional que confirme su autoridad entrañaría la posibilidad de que otros sectores y organizaciones que utilicen el mismo espacio en las ABNJ no acepten su papel directivo. En consecuencia, es posible que las iniciativas dirigidas a comenzar un proceso de planificación espacial marina de este modo no obtengan resultados significativos. Asimismo, las organizaciones de un único sector no cuentan necesariamente con experiencia en materia de planificación espacial marina y es posible que no dispongan de capacidad científica o de gestión para llevarla a cabo.

ILBI

Con un **ILBI en vigor**, se podría seleccionar una entidad directiva con mandato para llevar a cabo las labores de planificación espacial marina y respaldar la ejecución de las actividades asociadas. Existen diversas opciones de dirección. Conforme a un modelo **mundial**, una Secretaría mundial acordada podría facilitar el proceso de planificación espacial marina; o, con un modelo **mixto**, la

ejecución de la planificación espacial marina podría facilitarla una organización regional con la asistencia de un órgano mundial. De manera alternativa, y conforme a cualquiera de los dos modelos, el papel directivo podría ser asumido por una entidad independiente de facilitación y coordinación con conocimientos especializados en planificación espacial marina, pero sin implicación en el espacio de las ABNJ. De acuerdo con el nuevo ILBI, es posible que haya un mandato para determinar los roles de dirección para llevar a cabo la planificación espacial marina.

4.2 Ciclo de planificación

4.2.1 Desarrollo de la planificación participativa

Un proceso de planificación participativa cuenta con las partes interesadas a lo largo del proceso con el fin de garantizar que se tienen en cuenta sus necesidades diversas. Tal proceso puede ser útil para ayudar a asegurar el equilibrio entre los objetivos de los distintos sectores —así como para la conservación de la diversidad biológica y otros intereses— al emprender el proceso de planificación espacial marina. La planificación participativa conlleva también la recopilación, e inclusión, de información y datos relevantes con el fin de configurar el proceso de planificación espacial marina y el desarrollo de un plan de gestión. Independientemente del arreglo institucional, la falta de datos ecológicos, ambientales y de actividad humana disponibles sobre las ABNJ representa un desafío fundamental, aunque hay una serie de proyectos que están ayudando a superar estas dificultades (como los proyectos ATLAS²⁸, MiCO²⁹ y SponGES³⁰). En muchos casos, los datos existentes pueden tener carácter sectorial y, a pesar de que existen diversos requisitos para el intercambio de datos que puedan estar relacionados con los efectos ambientales³¹, el uso y la disponibilidad de numerosos conjuntos de datos siguen siendo limitados, en especial los datos relativos a la actividad económica y sectorial.

Actividades

- **Desarrollo de un proceso de planificación participativa**

Un proceso de planificación participativa asegura que se consideran las distintas necesidades de todas las partes interesadas pertinentes al fomentar su participación a lo largo del proceso, cuando sea apropiado. Esto permite encontrar el equilibrio entre los objetivos de distintos sectores durante la planificación espacial marina.

- **Selección e incorporación de las fuentes de datos pertinentes al proceso de planificación**

A fin de facilitar la creación de un plan de gestión integral, es preciso buscar fuentes de datos y desarrollar una estrategia orientada a subsanar las deficiencias en materia de datos. Se podrían requerir, entre otros, los datos relativos a las actividades actuales y propuestas en la zona, la distribución espacial, y los beneficios económicos derivados de los ecosistemas que sustentan tales actividades (servicios de los ecosistemas de los hábitats o las especies). Además, se pueden identificar otros datos adicionales sin la participación directa de las partes interesadas, como en el proyecto ATLAS (comunicación personal, 2019), en el que los científicos recabaron los datos y, después, presentaron esta información a las partes interesadas.

- **Consideración de procesos de solución de controversias**

²⁸ Véase <https://www.eu-atlas.org/>

²⁹ Véase <https://mico.eco/>

³⁰ Véase <http://www.deepseasponges.org/>

³¹ La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos ha suscrito un memorando de entendimiento con [UNESCO-COI](#), el Comité Internacional para la Protección de los Cables Submarinos ([ICPC](#)) y [OSPAR](#) con el ánimo de promover el intercambio de datos ambientales pertinentes.

Es probable que durante el proceso de planificación sea preciso considerar la ubicación y las compatibilidades espaciales de las distintas actividades que tienen lugar en una zona dada. Así, un mecanismo de mediación podría ser necesario cuando dos actividades superpuestas propuestas sean incompatibles y resulte difícil llegar a un acuerdo. Un proceso de este tipo puede ayudar a asegurar el equilibrio entre las necesidades y actividades de los sectores que operan en el mismo espacio.

Pre-ILBI

Pre-ILBI, la identificación de las partes interesadas pertinentes y la oferta de medios para que aporten su perspectiva puede representar un desafío (como se menciona en la sección 4.1.2) y, en consecuencia, podría ser difícil facilitar el proceso de planificación participativa. Si no es posible identificar a todas las partes interesadas o no hay un medio para que aporten su punto de vista, no se puede decir que un proceso de planificación espacial marina sea participativo a lo largo de todas sus fases.

Conforme a esta opción, no se requiere que las partes interesadas compartan datos. Algunas organizaciones disponen de acuerdos de intercambio de datos (como la ISA), aunque muchos de estos acuerdos tienen carácter voluntario y un alcance limitado. Esto obedece en parte a que falta un medio para el intercambio de datos, y también a que todavía no existe una cultura de transparencia e intercambio proactivo de datos en los sectores que operan en las ABNJ. En consecuencia, cabe la posibilidad de que los sectores lleven a cabo campañas individuales que demandan recursos financieros y de capacidad significativos con el objeto de adquirir datos similares o idénticos. El intercambio limitado de datos sectoriales entre las partes interesadas puede representar una desventaja para los interesados que tienen menor capacidad de recopilación de datos, en especial en relación con la toma de decisiones. Por consiguiente, la falta de datos ecológicos y sobre biodiversidad oportunos en una zona conlleva la incapacidad de las organizaciones para incorporar adecuadamente esta información en sus actividades y, en consecuencia, las medidas de conservación pueden ser insuficientes.

Cuando surge un conflicto, la mediación requiere un órgano independiente designado con la autoridad necesaria para abordar los problemas y resolverlos. Si no hay un ILBI en vigor, las partes interesadas no están obligadas a solucionar sus disputas, ni existe un proceso para seleccionar un órgano que se encargue de hacerlo. Por ello, pueden surgir conflictos entre los interesados que permanezcan sin resolver durante un largo período, lo que probablemente impida el progreso de la planificación intersectorial y afecte a la capacidad adecuada de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ.

ILBI

Con **un ILBI en vigor**, existe un arreglo institucional que facilita la identificación de todas las partes interesadas en el proceso de planificación espacial marina, según lo descrito en la sección 4.1.2. La identificación de las partes interesadas y su importancia particular en las etapas específicas del proceso de planificación espacial marina significa que cada interesado puede participar y contribuir de manera significativa al desarrollo de un plan de gestión. A tal efecto, existen diversas opciones. Un ejemplo sería la creación de un portal en línea con información disponible sobre el proceso de planificación espacial marina, en el que se pudieran publicar actualizaciones y las partes interesadas facilitarían sus observaciones sobre los planes propuestos. Se entiende, no obstante, que algunos sectores podrían tener información confidencial que no deseen compartir. El portal podría complementarse, por ejemplo, con reuniones presenciales anuales de las partes interesadas en las que se podrían debatir las cuestiones específicas detectadas y fortalecer las relaciones con el trato

en persona. Los mecanismos en línea permiten una participación más amplia de interesados y, por tanto, ayudan a generar aceptación entre las partes interesadas. Asimismo, los foros en línea ayudan a garantizar la apertura y transparencia del proceso, lo que reduce las posibilidades de conflicto o desacuerdo cuando se ponen en marcha las medidas de gestión.

El ILBI podría requerir o promover que los Estados partes –que participan en actividades sectoriales dentro de las ABNJ– envíen datos espaciales y temporales sobre los elementos de biodiversidad, junto con datos sobre la actividad sectorial, a un órgano científico y técnico establecido conforme a dicho instrumento, de acuerdo con las directrices y normas que han establecido. El órgano científico y técnico podría funcionar como un fondo de datos, y así ofrecer aseguramiento de la calidad de los datos, facilitar datos a las partes interesadas pertinentes, y ofrecer recomendaciones sobre las medidas de gestión zonal a partir del análisis de los datos disponibles, y de ese modo fundamentar los planes de gestión. Además, como órgano de almacenamiento de datos centralizado, podría detectar también las deficiencias observadas de los datos, y ayudar a garantizar la aplicabilidad del principio de precaución hasta que haya disponibles datos suficientes.

El ILBI podría contemplar el mandato de un órgano imparcial e independiente que haga frente a los conflictos e interacciones con las partes enfrentadas a través de un proceso de solución de controversias. Esto puede llevarse a cabo mediante el proceso existente con arreglo a la CNUDM para la solución de controversias³², o a través de otro nuevo desarrollado a partir del proceso de la CNUDM.

4.2.2 Desarrollo de un plan de gestión

Los elementos descritos hasta aquí en la sección 4 son básicos en el desarrollo de un plan de gestión para las ABNJ. Un plan de gestión debe establecer el objetivo acordado –por ejemplo, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad (véase la sección 4.1.1)– y un conjunto de medidas de gestión zonal (intervenciones) para una zona en particular. El plan de gestión representa la esencia del proceso de planificación espacial marina, resume toda la información clave, detalla cómo se va a gestionar la zona en cuestión, y describe las medidas que se van a tomar para lograr las metas y objetivos clave. El plan podría ser un documento que integre información sobre las actividades actuales, las condiciones vigentes y futuras, las partes interesadas pertinentes y los tipos de información que se utilizan o requieren. Entre los tipos de información podrían figurar los datos sobre la ubicación espacial y la gama de actividades que se dan en la zona situada fuera de la jurisdicción nacional, las designaciones zonales pertinentes, la compatibilidad de las actividades sectoriales, y datos oportunos sobre las características de biodiversidad.

Actividades

- **Elaboración o redacción preliminar de un plan de gestión para las medidas zonales**

El plan podría establecer lo siguiente:

- los principios y enfoques fundamentales (incluidos, entre otros, el enfoque científico, la gestión adaptable, el enfoque ecosistémico, y el principio de precaución);
- definición de las características de biodiversidad esenciales, su situación, y las presiones presentes y futuras;
- los procesos y requisitos de participación de las partes interesadas;
- el tipo de mecanismo de gestión basado en zonas geográficas utilizado (como, entre otros, las áreas marinas protegidas, las zonas de exclusión, las medidas de organización de rutas, o las temporadas de veda);

³² ONU (2010). «[Settlement of Disputes](#)»

- el proceso para determinar y acordar un mecanismo de gestión basado en zonas geográficas adecuado;
- las políticas e intervenciones de gestión específicas requeridas y acordadas por las partes responsables;
- los procedimientos de vigilancia y control del cumplimiento;
- la estrategia de comunicación para informar a los sectores de actividades que repercuten en otras; y
- el proceso de examen y adaptación (por ejemplo, la frecuencia de los exámenes, y cómo se van a utilizar y comunicar los resultados).

Pre-ILBI

En un contexto **Pre-ILBI**, es probable que las cuestiones mencionadas previamente en relación con el ciclo de planificación previa (sección 4.1) obstaculicen el avance de un proceso de planificación espacial marina de tal modo que resulte difícil elaborar un plan de gestión que permita implementar la gestión zonal intersectorial.

ILBI

Con un **ILBI en vigor**, el arreglo institucional permite que el proceso de planificación espacial marina avance lo suficiente como para elaborar un plan de gestión. Dada la inmensidad de las ABNJ, y los desafíos asociados a la gobernanza de estas zonas, un plan de gestión tendría que estar dirigido a zonas y cuestiones específicas en línea con los objetivos del proceso de planificación espacial marina (sección 4.1.1). Es posible que se necesite una serie de zonas de gestión interconectadas —cada una con planes distintos, pero complementarios— con el fin de tener en cuenta la vastedad de una zona situada fuera de la jurisdicción nacional.

Según un modelo **mundial**, un comité científico y técnico podría informar y asesorar a un foro intersectorial compuesto por partes interesadas pertinentes. A continuación, el foro intersectorial, en colaboración y consulta con dicho comité, podría formular un plan de gestión para una zona específica en el marco de un proceso de planificación espacial marina, por ejemplo, el Océano Índico Occidental o el Pacífico Sudoriental. Después, se podría presentar un plan de gestión que se sometería al debate y la aprobación de las Partes Contratantes a través de la Secretaría del ILBI. En este modelo, el foro intersectorial responsable del diseño y coordinación de la planificación espacial marina en las ABNJ puede diseñar procesos individuales —pero complementarios— de planificación espacial marina para zonas específicas, y de ese modo crear una red de procesos de planificación espacial marina interconectados en todo el mundo en las ABNJ.

Alternativamente, según un modelo **mixto**, un comité científico y técnico podría trabajar con los comités científicos y técnicos regionales —constituidos a partir de las organizaciones o convenios regionales existentes— con miras a informar y asesorar al foro intersectorial establecido en cada región. A su vez, el foro intersectorial podría desarrollar un plan de gestión que enviaría posteriormente a las Partes Contratantes de los convenios regionales para su aprobación. Especialistas regionales con experiencia en la región podrían encargarse de elaborar el plan de gestión conforme a este modelo, además de utilizar los conocimientos y la perspectiva mundial de expertos fuera de la región.

4.2.3 Implementación y control del cumplimiento

La implementación implica materializar los planes de gestión espacial. Esta fase del proceso de planificación espacial marina es crucial, ya que se pasa del proceso teórico de planificación a la aplicación práctica. Una organización responsable se encarga de poner en marcha las medidas

definidas en un plan de gestión —así como las medidas o mecanismos de gestión zonal— conforme a lo detallado en el plan de gestión. La entidad responsable se encarga también de aplicar las medidas coercitivas. La implementación y las medidas coercitivas determinarán, junto con otros factores variados, los productos y resultados de un proceso de planificación espacial marina.

Actividades

- **Implementación de las medidas asociadas con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad**

El proceso de implementación de las medidas, incluidas las basadas en zonas a efectos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad —como las áreas marinas protegidas, las temporadas de veda, o la organización de rutas—, se establecería en el plan de gestión. Las partes interesadas acordarán cuál será la entidad responsable de la implementación, y esta se indicará en el plan.

- **Medidas de gestión implementadas por la entidad o entidades responsables**

En el plan de gestión se describe las medidas o acciones de gestión y se especifica las organizaciones responsables. Las medidas de gestión reflejan los objetivos generales del proceso de planificación. Es probable que se seleccione a las entidades responsables según la capacidad disponible, los mandatos pertinentes o la capacidad para contribuir. Por ejemplo, entre las medidas se podrían incluir los procesos de recopilación de datos, las actividades de gestión sectoriales o la comunicación de la gestión zonal.

- **Control del cumplimiento**

El cumplimiento es necesario a fin de garantizar que las medidas de gestión zonal no se desvirtúan y que las partes interesadas y sus actividades cumplen las condiciones del plan de gestión en una zona dada. De esta forma se respalda el progreso hacia la consecución de los objetivos del proceso de planificación espacial marina. La responsabilidad por el control del cumplimiento, las medidas específicas, y la capacidad requerida se especificaría en el plan de gestión.

Pre-ILBI

Cuando **no hay un ILBI en vigor**, la implementación y el control del cumplimiento representan uno de los desafíos fundamentales de la planificación espacial marina. La implementación y el control del cumplimiento guardan relación con las medidas de gestión sectoriales, y a menudo solo son vinculantes en los países partes de acuerdos específicos, por ejemplo, de acuerdos regionales como el acuerdo colectivo del Atlántico Nordeste³³. En tales casos, es responsabilidad del Estado del pabellón³⁴ garantizar el cumplimiento con medidas de gestión. Si las partes interesadas de las ABNJ participan voluntariamente en un proceso de planificación espacial marina y acuerdan las medidas propuestas (se entiende que esto puede representar un desafío), la falta de un acuerdo vinculante significaría que no están obligadas a implementar las medidas asociadas y, además, que podrían carecer de mandato legal para hacer cumplir tales medidas. De forma alternativa, es posible suscribir un memorando de entendimiento entre los diversos sectores. No obstante, esto no garantiza que todas las partes interesadas pertinentes tengan en cuenta las medidas implementadas y, en consecuencia, la carencia de un ILBI limita los posibles logros del proceso de planificación espacial marina. Asimismo, los costos y desafíos tecnológicos asociados con la vigilancia de las ABNJ

³³ Acuerdo de OSPAR [2014-09](#) (actualizado en 2018)

³⁴ En el artículo 94 de la CNUDM (1982) se define «Estado del pabellón» como *el país en el que está registrado el buque*, y se estipula los deberes de dicho Estado.

dificultan el control del cumplimiento. Sin un ILBI, las diversas libertades estipuladas en la CNUDM³⁵ generan dudas sobre quién debe encargarse de llevar a cabo el control del cumplimiento y qué autoridad tendría para hacerlo.

ILBI

Con **un ILBI en vigor**, las medidas derivadas de un proceso de planificación espacial marina pueden ser vinculantes para todos los Estados partes y los sectores incluidos en el proceso, y, por tanto, es posible imponer el cumplimiento de las medidas establecidas en un plan de gestión. Cualquier falta a la hora de implementar, respetar o cumplir las medidas establecidas en un plan de gestión puede dar pie a medidas punitivas o no punitivas, en función de lo estipulado en el plan.

El control del cumplimiento de las medidas de gestión y la detección de casos de incumplimiento podría realizarse mediante soluciones tecnológicas, como el seguimiento por satélite de las actividades pesqueras o de transporte marítimo mediante los sistemas de localización de buques vía satélite o los sistemas de identificación automática (Cremers *et al.*, 2019). Aunque tal control conlleva una serie de costos y desafíos, un ILBI puede contemplar la evaluación de recursos financieros y tecnológicos con el propósito de promover dichos componentes del proceso de planificación espacial marina.

4.2.4 Seguimiento y evaluación

La vigilancia de las medidas de gestión zonal implementadas conforme al plan de gestión marina consiste en una actividad continua de recopilación de datos. Los requisitos de recopilación de datos dependerán de una serie de indicadores del desempeño estipulados en un plan de gestión, a fin de que sea posible realizar el seguimiento del progreso hacia la consecución de los objetivos de la planificación espacial marina. La información sobre estos indicadores se puede utilizar en un proceso de evaluación que determine si el proceso de planificación espacial marina y las medidas de gestión asociadas están consiguiendo los objetivos generales del proceso de planificación espacial marina. Asimismo, es importante seguir de cerca la situación de las características de biodiversidad —por ejemplo, las definidas como ecológicamente importantes—, ya que es probable que los objetivos generales del proceso de planificación espacial marina guarden una relación estrecha con la situación de tales características.

Con el tiempo, las actividades de seguimiento y evaluación permiten componer una imagen de los éxitos o los desafíos que se afrontan a lo largo del proceso de planificación espacial marina. Estas lecciones se pueden utilizar para fundamentar los procesos futuros de planificación espacial marina. Por ejemplo, un plan de gestión puede afrontar dificultades durante la implementación inicial, mientras que las partes interesadas se familiarizan con las medidas de gestión, pero las soluciones empleadas para superar estos desafíos pueden fundamentar la implementación futura del plan.

Actividades

- **Vigilancia de la característica de biodiversidad objeto del plan de gestión**

Un plan de gestión debe describir los procesos de supervisión, así como la entidad responsable designada. Los datos recopilados a través de las actividades de vigilancia deben ser pertinentes para las metas y objetivos del plan de gestión a fin de asegurar su utilidad al evaluar el plan y las medidas de gestión asociadas.

- **Evaluación de la eficacia de las medidas de gestión**

³⁵ CNUDM (1982), artículo 87, «*Libertad de la alta mar*».

Las actividades de evaluación son importantes para determinar el grado en que las medidas de gestión están consiguiendo los objetivos del plan de gestión y, en última instancia, los del proceso de planificación espacial marina. La evaluación integral puede incluir el uso de indicadores para medir la eficacia, lo que requerirá contar con datos suficientes de los procesos de vigilancia.

Pre-ILBI

En la actualidad, **sin un ILBI en vigor**, el seguimiento y evaluación de la actividad humana y el estado medioambiental en las ABNJ se lleva a cabo de forma sectorial y *ad hoc*, con una coordinación limitada entre sectores y organizaciones. El análisis científico se fomenta y tiene lugar en cierta medida, por ejemplo, en las zonas autorizadas para la exploración de minerales de los fondos marinos en la zona de Clarion-Clipperton (ISA, 2013; Johnson y Ferreira, 2015) y como requisito de las organizaciones regionales de ordenación pesquera conforme a las directrices de la FAO sobre la vigilancia de ecosistemas marinos vulnerables (FAO, 2009). Asimismo, en algunas regiones hay organizaciones independientes, como el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), que prestan apoyo a los países miembros a fin de que garanticen un uso sostenible mediante la provisión de datos y asesoramiento científico con el que fundamentar las decisiones en materia de política. No obstante, estas prácticas no dan respuesta de manera integral a las cuestiones relacionadas con la cobertura geográfica y la distribución, y con frecuencia no se compilan los datos de cada sector o región en una base de datos centralizada, lo que puede dificultar el acceso.

ILBI

Con **un ILBI en vigor**, una organización podría encargarse de llevar a cabo o facilitar actividades más completas de seguimiento y evaluación —por ejemplo, un comité científico y técnico a propósito—, siempre que el ILBI garantice las capacidades financieras, tecnológicas y humanas adecuadas. Con el modelo **mundial**, esta labor podría recaer en un comité científico y técnico con alcance mundial constituido a tal efecto. De manera alternativa, según el modelo **mixto**, los órganos científicos sectoriales y organizativos podrían desarrollar actividades de vigilancia en la región en la que operan y enviar información a una base de datos centralizada. A continuación, se puede utilizar la información para elaborar recomendaciones normativas y de gestión, basadas en la mejor información científica disponible, que pueden presentarse a un órgano decisorio.

4.2.5 Examen

El proceso de examen es importante a fin de asegurar que las medidas de gestión zonal implementadas con arreglo al proceso de planificación espacial marina son adecuadas y suficientes para hacer frente a las cuestiones que motivaron su implementación. El proceso de examen podría considerar los datos y resultados recopilados a través de las actividades de seguimiento y evaluación, y proponer adaptaciones al plan de gestión o bien medidas de gestión específicas, si se estimara necesario.

Actividades

- **Proceso participativo para examinar las acciones o medidas de gestión**

Los planes de gestión pueden describir el proceso de examen e indicar su frecuencia, así como la entidad responsable y los posibles umbrales que, si se superan, activarán automáticamente un examen. Un ejemplo podrían ser las presiones derivadas de las conmociones ocasionadas por el ser humano, como un derrame de petróleo o las presiones del cambio climático, que dan pie a cambios en la distribución geográfica de especies en un plazo más breve del previsto.

- **Adaptación de las medidas o el plan de gestión**

La información y los datos recopilados a través de las actividades de seguimiento y evaluación se utilizarían para adaptar las medidas de gestión zonal, según se requiera, con el ánimo de garantizar la consecución de los objetivos. Por ejemplo, las medidas de desviación del tráfico de buques para mitigar su impacto en las especies marinas migratorias —como las colisiones o enredos con embarcaciones— se pueden adaptar en función de los resultados de las actividades de vigilancia relacionadas con las rutas de especies migratorias con el fin de asegurar que las embarcaciones pueden evitar estas zonas. El proceso de adaptación de los planes o las medidas de gestión debe estipularse en el propio plan de gestión, que también puede describir cómo se van a utilizar los datos obtenidos a través de la labor de vigilancia.

Pre-ILBI

Si **no hay un ILBI en vigor**, dados los desafíos relacionados con el proceso de planificación espacial marina —así como las dificultades asociadas con cada uno de los aspectos comentados hasta ahora a lo largo de la sección 4—, también puede resultar un reto examinar las medidas de gestión con miras a adaptarlas. La recopilación integral de datos actualizados es fundamental para llevar a cabo un examen exhaustivo e informativo; sin embargo, puede ser complicada sin un ILBI nuevo (según lo comentado en la sección 4.2.4). Existen algunos ejemplos de recomendaciones de gestión para las áreas marinas protegidas en alta mar que no incluyen un proceso de vigilancia y examen de la implementación, incluso los designados por OSPAR en el Atlántico Nordeste³⁶. Si bien estos procesos no se han desarrollado e implementado suficientemente en tales áreas marinas protegidas (Comisión OSPAR, 2017), es posible extrapolar las lecciones relevantes relacionadas con el diseño y la implementación de tales procesos con el objeto de fundamentar los procesos de gestión o planificación zonal futuros.

ILBI

Con un nuevo **ILBI en vigor**, la labor de vigilancia continua de las medidas de gestión implementadas puede generar datos e información que un comité científico y técnico específico se encargaría de compilar. Mediante los datos disponibles, el comité científico y técnico puede evaluar el progreso hacia la consecución de los objetivos acordados del proceso de planificación espacial marina y las medidas de gestión específicas. A continuación, el comité científico y técnico podría ofrecer asesoramiento con base empírica a un foro intersectorial sobre el examen y los requisitos de adaptación correspondientes a un plan de gestión o una medida de gestión concreta. El foro intersectorial podría enviar a la Secretaría, para la distribución entre los Estados partes a efectos de su debate adicional y posterior aprobación, las recomendaciones científicas para la adaptación de los planes de gestión o las medidas específicas.

4.3 Condiciones propicias

4.3.1 Marcos jurídicos y de gobernanza

Los marcos jurídicos y de gobernanza vigentes en una zona dada pueden obstaculizar o facilitar la ejecución e implementación de un proceso de planificación espacial marina, ya que determinan qué se puede hacer y qué no desde una perspectiva legal. El marco jurídico también puede ofrecer respaldo o refuerzo legal a ciertas medidas zonales y, a su vez, influir en los resultados y la eficacia del proceso de planificación espacial marina. El marco jurídico desempeña una función importante como factor influyente en la mayoría de elementos descritos arriba (véanse las secciones 4.1 y 4.2).

³⁶ Por ejemplo, [las recomendaciones de OSPAR](#) 2010/17, 2010/16 y 2012/1 sobre la gestión de las zonas marinas protegidas de alta mar de la dorsal mesoatlántica al norte de las Azores, el monte submarino Josephine y Charlie-Gibbs Norte, respectivamente.

Los marcos de gobernanza, desde el punto de vista de las distintas opciones de gobernanza propuestas en los contextos Pre-ILBI y con este en vigencia, se describen arriba en la sección 3 y a lo largo de las secciones 4.1 y 4.2. En esta sección, se resumen brevemente los aspectos relacionados con la legalidad al llevar a cabo los procesos de planificación espacial marina.

Actividades

- **Selección y examen de los marcos y mandatos jurídicos oportunos existentes de organizaciones pertinentes**

Es importante entender de qué forma operan las distintas organizaciones en las ABNJ y qué actividades pueden llevar a cabo legalmente, ya que esto puede afectar a la posibilidad de que todos los sectores implementen un plan de gestión marina —derivado de un proceso de planificación espacial marina—. Un examen de los mandatos existentes puede ayudar a encontrar a las organizaciones pertinentes con mandatos relacionados con los objetivos del proceso de planificación espacial marina, por ejemplo, la conservación de la biodiversidad o la contaminación marina, con el propósito de identificar la zona de superposición. Esto puede ser importante a fin de asegurar que un nuevo proceso de planificación espacial marina no desvirtúa las iniciativas vigentes, sino que las complementa y favorece.

- **Es necesario concebir mecanismos de control del cumplimiento**

Es beneficioso para un plan de gestión zonal que sea aplicable conforme a los marcos jurídicos pertinentes. Asimismo, las organizaciones sectoriales tendrán distintos mandatos coercitivos, responsabilidades y capacidades conforme al marco jurídico actual que no se deben socavar.

- **Comunicación de los marcos jurídicos existentes a todas las partes interesadas pertinentes**

Es importante comunicar los marcos jurídicos vigentes a todas las partes interesadas pertinentes implicadas en un proceso de planificación espacial marina con el objeto de concienciar sobre el resto de sectores que operan en la misma zona y promover la transparencia entre sectores. Esto puede ser útil para detectar las deficiencias de los marcos jurídicos o de gobernanza de una zona —por ejemplo, si carecen de mandatos institucionales— a la hora de hacer frente a cuestiones particulares. Además, ayudará a gestionar las expectativas de los interesados.

Pre-ILBI

En un contexto en el que **no existe un ILBI en vigor**, las deficiencias en el marco jurídico afectan a la capacidad para llevar a cabo un proceso de planificación espacial marina en las ABNJ. Por ejemplo, aunque la CNUMD incluya disposiciones relativas a la protección ambiental³⁷, en la actualidad no existe ningún requisito orientado a asegurar que las actividades en las ABNJ no repercuten de manera negativa en la biodiversidad concretamente. Los marcos jurídicos que regulan las actividades de las partes interesadas en las ABNJ son complejos; por ejemplo, hay organizaciones mundiales y regionales, cada una con distinto número y composición de Estados partes que impulsan sus actividades y prioridades. Algunas actividades llevadas a cabo en las ABNJ no disponen de una organización de coordinación clara, por ejemplo, las actividades de tendido de cables suelen estar representadas por el Comité Internacional para la Protección de los Cables Submarinos, una organización de asociados del sector y, por tanto, no dirigida por los Estados. Asimismo, la investigación científica marina no está claramente representada por una sola organización, sino que múltiples organizaciones la promueven. No obstante, la coordinación entre estas es limitada y, en gran parte, tiene carácter voluntario.

³⁷ CNUMD (1982). Parte XII: «Protección y preservación del medio marino»

Conforme a la opción de gobernanza **antes de la entrada en vigor del instrumento internacional jurídicamente**, la estructura institucional de muchas de las organizaciones mundiales y regionales que operan en las ABNJ obliga a los Estados partes a reconocer, y a respaldar, la acción relacionada con una cuestión específica. A menudo, antes de que sea posible tomar medidas, se requiere el consenso de los Estados partes. Este puede ser difícil de alcanzar y de lograr con puntualidad, lo que puede retrasar la acción en relación con las cuestiones de interés común.

ILBI

Un nuevo ILBI ofrece el marco jurídico para llevar a cabo los procesos de planificación espacial marina. Tras el acuerdo y ratificación de un nuevo ILBI, los Estados partes pueden crear la legislación nacional necesaria para legalizar estos procesos en las ABNJ, además del acuerdo jurídicamente vinculante de conformidad con la CNUDM. Es probable que este respaldo jurídico facilite la implementación y el control del cumplimiento de un proceso de planificación espacial marina y el plan de gestión derivado. Debido a la mayor facilidad de implementación de medidas de gestión y actividades de control del cumplimiento bien fundamentadas (gracias a la disponibilidad de mejor información científica) aumenta la probabilidad de que el proceso de planificación espacial marina consiga alcanzar sus objetivos.

4.3.2 Apoyo financiero

Es esencial contar con recursos financieros suficientes para emprender y llevar a cabo un proceso de planificación espacial marina eficaz. En la actualidad, la planificación espacial marina efectuada en las zonas económicas exclusivas está financiada principalmente por el Estado correspondiente. No obstante, cabe la posibilidad de que en algunos casos la financiación no sea adecuada y se requieran fondos adicionales. El apoyo financiero puede proceder de otras fuentes, como, entre otras, las subvenciones y donaciones de organizaciones internacionales y multinacionales, las subvenciones de fundaciones, las asociaciones con organizaciones no gubernamentales, y los fondos del sector privado.

Pre-ILBI

Sin un ILBI, no existe acuerdo entre las partes interesadas pertinentes para asegurar los recursos financieros necesarios a fin de respaldar los procesos de planificación espacial marina en las ABNJ. Los sectores que participan en un proceso de planificación espacial marina de manera voluntaria podrían crear un arreglo formal que regule su contribución con apoyo financiero o en especie. No obstante, las partes interesadas de las ABNJ no están obligadas a participar en un proceso de planificación espacial marina y, en consecuencia, las contribuciones financieras se limitarán exclusivamente a los participantes.

ILBI

El nuevo ILBI podría estipular un enfoque acordado sobre la manera de garantizar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los procesos de planificación espacial marina en las ABNJ, por ejemplo, mediante la recaudación de financiación a través de contribuciones estatales, así como fondos de organizaciones intergubernamentales o alianzas público-privadas. Los Estados podrían contribuir con una cantidad idéntica o esta podría variar en función del contexto económico de cada país, por ejemplo, los países en desarrollo podrían aportar la misma suma que los países ricos. Un acuerdo sobre las contribuciones financieras de los Estados para respaldar los procesos de planificación espacial marina ayuda a garantizar la sostenibilidad de estos procesos en el futuro. Por ejemplo, si las contribuciones financieras varían —como resultado de cambios de gobierno, desastres naturales o fluctuaciones económicas—, se pueden garantizar fondos adicionales procedentes de fuentes alternativas, si fuera necesario.

4.3.3 Capacidad

La capacidad difiere entre Estados, tanto respecto a su capacidad para participar en actividades en las ABNJ, como de su capacidad para participar en un proceso de planificación espacial marina. A menudo, los países menos desarrollados carecen de capacidad financiera, tecnológica y humana, y, en consecuencia, suelen encontrarse en desventaja a la hora de acceder a los datos y la información. Tales países pueden estar limitados en su capacidad para participar en un proceso de planificación espacial marina sin capacidad adicional de otra procedencia. Por el contrario, los países con mayor capacidad en los ámbitos mencionados —por ejemplo, los países más desarrollados económicamente— pueden estar mejor equipados para participar plenamente en un proceso de planificación espacial marina, siempre y cuando exista la voluntad política para ello. Este tipo de disparidades pueden conducir a un desequilibrio en las prioridades y la gestión, y así el proceso puede adolecer de parcialidad hacia las necesidades de algunas partes interesadas frente a las de otras. Los procesos de planificación espacial marina pueden servir para encarar este problema mediante la creación de capacidad y la distribución de beneficios.

Pre-ILBI

En un contexto en el que **no existe un ILBI en vigor**, los Estados que tienen menos capacidad, ya sea financiera, tecnológica o humana, podrían ser menos capaces de participar en un proceso de planificación espacial marina que un Estado con mayor capacidad. Esto significa que, sin un ILBI, la planificación espacial marina en las ABNJ tiene posibilidades limitadas de garantizar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en dichas zonas de manera imparcial y equitativa.

ILBI

Con **un ILBI en vigor**, podría haber oportunidades para la creación de capacidad con vistas a que los Estados con capacidad reducida, como los países menos desarrollados, puedan participar en un proceso de planificación espacial marina en la misma medida que un país con mayor capacidad. A tal fin, se podría establecer un mecanismo de intercambio de información³⁸ que puede incluir una plataforma web de acceso libre que sirva de ubicación centralizada, con información y herramientas a disposición de los Estados partes. Asimismo, la plataforma podría ofrecer a las organizaciones mundiales y regionales un medio para intercambiar conocimientos y asegurar la coordinación.

5 Conclusión y próximos pasos

En el siglo XXI, con el aumento constante de la población y las necesidades de recursos, se encuentra ya avanzada la carrera hacia la satisfacción de las demandas crecientes. Los recursos que se encuentran en las ABNJ están atrayendo más atención y, aunque la actividad humana registrada en estas zonas sea todavía relativamente baja, ha aumentado gradualmente y, según las previsiones, será mayor en los próximos decenios.

De cara al futuro, la gestión activa de los recursos entre todos los sectores —es decir, intersectorial— con el fin de promover el uso sostenible y la conservación de los ecosistemas de aguas profundas, antes de que se agoten o sufran un daño irreversible, puede ser un enfoque progresista y proactivo de uso de los recursos de los océanos. Hasta la fecha, pese a que hay ejemplos de planificación intersectorial zonal en las ABNJ, estos se limitan a unas pocas regiones debido a las dificultades para reunir a las distintas partes interesadas en dichas zonas. Las conversaciones en curso sobre la

³⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas (2019). [A/CONF.232/2019/6](#), Artículo 51

diversidad biológica de las ABNJ brindan la oportunidad de facilitar la gestión intersectorial a través de la creación un ILBI para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ABNJ. Este instrumento incluirá un elemento dedicado al uso de la planificación zonal o los mecanismos de gestión basados en zonas –como la planificación espacial marina– y se orientará al fomento de la cooperación mundial, regional y sectorial en aras de la consecución del objetivo general. El acuerdo, la ratificación y la implementación de un nuevo ILBI en los próximos años alterará el marco de gobernanza general correspondiente a las actividades en las ABNJ. En consecuencia, también evolucionará el modo en que la gestión y planificación zonal, como la planificación espacial marina, pueden desarrollarse en las ABNJ.

En atención a la evolución progresiva del panorama jurídico y de gobernanza, en el presente documento se ha presentado un marco de planificación espacial marina flexible y se ha analizado su aplicación conforme a dos posibles situaciones de gobernanza. Asimismo, se ha concluido que un nuevo ILBI facilita la aplicación del marco de planificación espacial marina a través de mandatos específicos y obligaciones de cooperación y coordinación al llevar a cabo las actividades de gestión y planificación zonal e intercambiar datos e información. Además, esto podría fomentar la eficacia de la planificación espacial marina para lograr los objetivos relacionados con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las ABNJ. Por tanto, el desarrollo del instrumento internacional jurídicamente vinculante es fundamental para respaldar la planificación espacial marina en favor de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad singular que reside en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

6 Referencias

Craik, N. y Gu, K. (2019), «Implementation of Strategic Environmental Assessments in Marine Areas Beyond National Jurisdiction». *Social Science Research Network (SSRN)*. Disponible en:

Cremers, K., Wright, G., Rochette, J., 2019. «Keeping an Eye on the High Seas: Strengthening Monitoring, Control and Surveillance through a New Marine Biodiversity Treaty», Proyecto STRONG High Seas. Disponible en: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/keeping-eye-high-seas>

De la Torre-Castro, M., Frocklin, S., Borjesson, S., Okupnik, J. y Jiddawi, N.S., 2017. «Gender analysis for better coastal management – Increasing our understanding of social-ecological seascapes». *Marine Policy*, vol. 83, págs. 62-74. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.05.015>

Earth Negotiations Bulletin, 2019. «Summary of the Second Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction». Disponible en: <http://enb.iisd.org/vol25/enb25195e.html>

Ehler, C. y Douvère, F., 2009. «Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management». Comisión Oceanográfica Intergubernamental y Programa sobre el Hombre y la Biosfera. *IOC Manual and Guides* N.º 53, Dossier ICAM N.º 6. París: UNESCO. Disponible en: <https://development.oceanbestpractices.net/bitstream/handle/11329/459/186559e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Comisión Europea, 2002. «Recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/EC)». Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 148(45). págs. 24-27. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/reco/2002/413/oj>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2009. *Directrices internacionales para la ordenación de las pesquerías de aguas profundas en alta mar*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i0816t/i0816t00.htm>

Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA), 2013. «Recomendaciones para información de los contratistas con respecto a la evaluación de los posibles efectos ambientales de la exploración de minerales marinos en la Zona». 19.º período de sesiones, 15 a 26 de julio de 2013, Kingston (Jamaica). ISBA/19/LTC/8

Johnson, D.E. y Ferreira, M.A., 2015. «ISA Areas of Particular Environmental Interest in the Clarion-Clipperton Fracture Zone: Offsetting to fund scientific research». *International Journal of Marine and Coastal Law*, 30(3), págs. 559-574. DOI 10.1163/15718085-12341367.

Kenchington, E., 2019. Discusión sobre la identificación de datos para la planificación espacial marina a través de un proceso de revisión. [Comentarios del revisor] (Comunicación personal, 22 de julio de 2019)

Kimball, L.A., 2005. «The International Legal Regime of the High Seas and the Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction and Options for Cooperation for the establishment of Marine Protected Areas (MPAs) in Marine Areas Beyond the Limits of National Jurisdiction». Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal, Serie técnica N.º 19, 64 págs. Disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/cbd_ts_19.pdf

Kleiber, D., Harris, L.M. y Vincent, A.C.J., 2015. «Gender and small-scale fisheries: a case for counting women and beyond». *Fish and Fisheries*, 16(4), págs. 547-562. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/faf.12075>

Comisión OSPAR, 2017. «2016 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas». Biodiversity and Ecosystems Series. Disponible en: <https://www.ospar.org/documents?v=37521>

Pomeroy, R. y Douvère, F., 2008. «The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process». *Marine Policy*, 32(5), págs. 816-822. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.017>

Popova, E., Vousden, D., Sauer, W.H.H., Mohammed, E.Y., Allain, V., Downey-Breedt, N., Fletcher, R., Gjerde, K.M., Halpin, P.N. *et al.*, 2019. «Ecological connectivity between the areas beyond national jurisdiction and coastal waters: Safeguarding interests of coastal communities in developing countries». *Marine Policy*, vol. 104, págs. 90-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.050>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2018. «The Contributions of Marine and Coastal Area-Based Management Approaches to Sustainable Development Goals and Targets». UN Regional Seas Reports and Studies N.º 205. Disponible en: https://www.wcmc.io/oceansdgs_technicalreport

PNUMA (*en proceso de impresión*). «Marine Spatial Planning in Practice: Evidence-based guidance on the challenges, enabling factors and capacity needs for successful Marine Spatial Planning». PNUMA, Nairobi, pág. 67.

Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. 2019. Resolución aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente el 15 de marzo de 2019: Basura plástica y microplásticos marinos. UNEP/EA.4/Res.6. Disponible en: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28471/Spanish.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

UNEP-WCMC, 2017. «Governance of areas beyond national jurisdiction for biodiversity conservation and sustainable use: Institutional arrangements and cross-sectoral cooperation in the Western Indian Ocean and the South East Pacific». Cambridge (Reino Unido): Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 120 págs. Disponible en: <https://www.wcmc.io/ABNJInstitutionalArrangements>

UNEP-WCMC, 2018. «A review of area-based planning tools. What is the potential for cross-sectoral planning in areas beyond national jurisdiction?». Documento técnico elaborado como parte del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Cambridge (Reino Unido): Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 71 págs. Disponible en: https://www.wcmc.io/ABNJ_toolsreview

UNEP-WCMC y el Laboratorio de Ecología Geoespacial Marina de la Universidad Duke, 2019. «Connectivity: A critical biodiversity consideration in global ocean sustainability». Cambridge (Reino Unido): Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 10 págs. Disponible en: https://www.wcmc.io/ABNJ_connectivitybrief

UNEP-WCMC y Seascope Consultants Ltd., 2019. «Learning from experience: Case studies of area-based planning in ABNJ». Documento técnico elaborado como parte del Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional del Fondo para el Medio Ambiente

Mundial. Cambridge (Reino Unido): Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 88 págs. Disponible en: https://www.wcmc.io/ABNJ_casestudies

Asamblea General de las Naciones Unidas (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. 10 de diciembre de 1982. Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas, 1995. Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/CONF.164/37. Artículo 6. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/70/pdf/N9527470.pdf?OpenElement>

Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018. Resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de diciembre de 2017: Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional A/RES/72/249. Disponible en: <https://undocs.org/es/a/res/72/249>

Asamblea General de las Naciones Unidas, 2019. Proyecto de texto de un acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. A/CONF.232/2019/6. Disponible en: <https://undocs.org/es/a/conf.232/2019/6>

Wright, G., Rochette, J., Gjerde, K. y Seeger, I. 2018. «The long and winding road: negotiating a treaty for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction». *Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)*, Estudio N.º 08/18, 82 págs. Disponible en: <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/20180830-The%20long%20and%20winding%20road.pdf>

El Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional

El Programa Mundial de Ordenación Pesquera Sostenible y Conservación de la Biodiversidad en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional –también conocido como el Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional– es un proyecto de cinco años del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ejecutado de forma conjunta por la FAO y el PNUMA. El componente del proyecto correspondiente al PNUMA se ejecuta a través del Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

El Proyecto sobre Aguas Profundas en Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional está concebido para fomentar la sostenibilidad en el uso de los recursos vivos en aguas profundas y la conservación de la biodiversidad en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional mediante la aplicación sistemática de un enfoque ecosistémico. Reúne a más de 20 asociados que trabajan en asuntos de conservación y pesquerías de aguas profundas en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional de todo el mundo. La asociación incluye organizaciones regionales responsables de la gestión de pesquerías de aguas profundas, Programas de los Mares Regionales, la industria pesquera y organizaciones internacionales.

El Proyecto aspira a:

Fortalecer los marcos normativos y jurídicos en aras de la pesca sostenible y la conservación de la diversidad biológica en las aguas profundas de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional;

Reducir los efectos adversos en los ecosistemas marinos vulnerables y mejorar los componentes de conservación y gestión de las áreas marinas de importancia ecológica o biológica;

Mejorar la planificación y gestión adaptable para las pesquerías de aguas profundas en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; y

Desarrollar y poner a prueba métodos de planificación zonal.

ISBN: 978-92-807-3757-8

Número de trabajo: DEP/2246/NA

