

The Pew Charitable Trusts

La función de un comité científico en el tratado de altamar

Maneras clave en las que un cuerpo científico puede respaldar la conservación y la ordenación del océano del planeta

Descripción general

Con un alcance de aproximadamente dos tercios del océano del planeta, altamar alberga algunas de las mayores reservas de biodiversidad que quedan en el mundo. Sin embargo, si bien estas áreas fuera de toda jurisdicción nacional constituyen un hábitat clave para ballenas, tiburones, atunes y otras especies importantes, apenas cerca del 1% está protegido.¹ La gobernanza se limita a una combinación de organismos que regulan ciertas actividades, como la pesca, la minería o el transporte, pero, a menudo, no tienen la autoridad o los mecanismos de ordenación necesarios para establecer, implementar y supervisar áreas marinas protegidas (AMP) ni otras medidas de conservación.

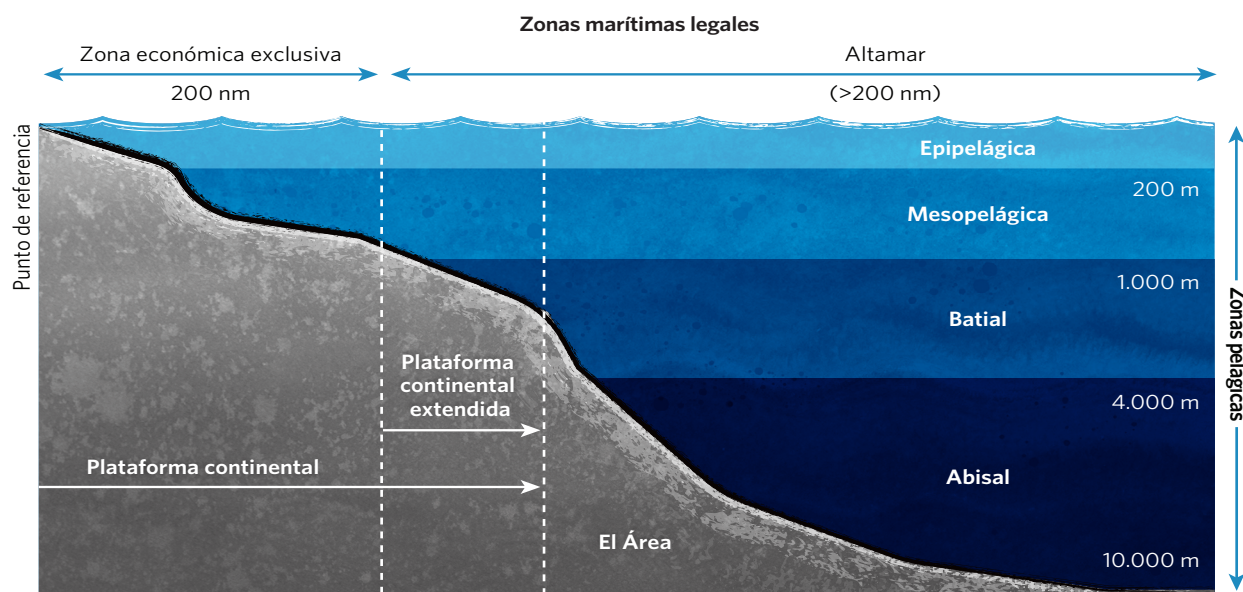
Con el propósito de cubrir esta brecha en la gobernanza, las Naciones Unidas negocian un tratado para garantizar la conservación de la rica biodiversidad de altamar mediante AMP y para que se lleven a cabo evaluaciones sólidas de impacto en el medioambiente a fin de garantizar que cualquier uso que se haga de ellas sea sostenible. Dada la inmensidad de altamar y la importancia de los diferentes ecosistemas que abarca, es fundamental que las medidas de conservación que se tomen en el marco del tratado se basen en la mejor evidencia científica disponible. La manera más efectiva de lograrlo es con la creación de un cuerpo científico que respalde el tratado.

Si bien muchas organizaciones internacionales de gobernanza marina emplean cuerpos científicos para que proporcionen información en el proceso de elaboración de normas, la función de la ciencia en estas organizaciones varía ampliamente, desde recopilar datos hasta utilizarlos en el proceso de elaboración de normas y su implementación.

Gráfico 1

Zonas pelágicas y zonas marítimas legales

Las zonas económicas exclusivas (ZEE) de los países, las áreas sobre las cuales tienen jurisdicción, se extienden 200 millas náuticas (nm) desde sus costas. Las áreas que se extienden más allá de la jurisdicción nacional comprenden altamar, que se puede dividir en diferentes regiones pelágicas según la profundidad, al igual que el lecho marino que no conforma la plataforma continental legal, conocido como el Área.



© 2019 The Pew Charitable Trusts

Función y eficacia de los cuerpos científicos

Desde la creación de las Naciones Unidas, en sus estatutos se ha expresado la necesidad de contar con conocimiento calificado para aplicarlo en el proceso internacional de elaboración de normas.² Los cuerpos científicos respaldan el trabajo de las organizaciones internacionales de gobernanza de los océanos por medio de una variedad de funciones y estructuras. Algunos cuerpos científicos tienen el amplio mandato de brindar informes científicos generales o de revisar el estado del medio ambiente. Por ejemplo, el Grupo de expertos sobre los aspectos científicos de la protección del medio marino (GESAMP) respalda a diez organizaciones de las Naciones Unidas. Proporciona estudios científicos y evaluaciones regionales y temáticas sobre el medio ambiente marino; orientación para desarrollar, supervisar y evaluar el impacto en el medio ambiente marino; asesoramiento sobre temas puntuales, e identificación de nuevas amenazas para el medio ambiente marino.³ El trabajo del GESAMP se lleva a cabo mediante grupos de trabajo conformados por miembros seleccionados de una red de expertos.⁴

Otros cuerpos científicos tienen un ámbito más específico y brindan asesoramiento puntual acerca de medidas de ordenación o propuestas de políticas específicas. El Comité Científico de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), por ejemplo, asesora a la Convención acerca de los niveles de extracción y otros asuntos de ordenación en la región antártica. De esta manera contribuye a las medidas de administración que adoptó la comisión que administra la pesca y otras actividades en esa región.⁵ El comité científico de la CCRVMA se reúne todos los años y está compuesto por los Estados miembro de la Convención. Cuenta con varios grupos de trabajo que brindan asesoramiento en asuntos clave.

Tabla 1
Ejemplos de cuerpos científicos

Nombre completo	Mandato	Membresía	Toma de decisiones	Resultado	Dependencia
Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (OSACTT) de la Convención para la Diversidad Biológica (CBD)	Brindar recomendaciones a la Conferencia de las Partes de la CBD acerca de los aspectos técnicos de la implementación de la convención	Pueden participar todas las Partes (pero la membresía del OSACTT es limitada)	Las decisiones se toman por mayoría	Evaluaciones científicas y técnicas, incluidas recomendaciones y propuestas de conclusiones	Conferencia de las Partes de la CBD
Grupo de expertos sobre los aspectos científicos de la protección del medio marino	Asesorar al sistema de la ONU acerca de los aspectos científicos de la protección del medio ambiente marino	De 15 a 20 expertos científicos independientes	N/D	Informes y estudios acerca de temas clave relacionados con el medio ambiente marino	Organizaciones patrocinadas por la ONU*
Concejo Internacional para la Exploración del Mar	Explorar y compartir información científica acerca de los ecosistemas marinos y emplear ese conocimiento para brindar asesoramiento para la conservación marina, su ordenación y los objetivos de sostenibilidad	Abierta a los expertos calificados designados por su delegado nacional	Publica recomendaciones luego de la aprobación y revisión de pares del comité de asesoramiento	Asesoramiento (en respuesta a la solicitud de asesoramiento por parte de un cliente)	Cliente (incluida la Comisión de Pesca del Atlántico Nororiental y OSPAR)
Comité Científico de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Antárticos (CCRVMA)	Proporcionar la mejor información científica disponible acerca de los niveles de extracción y otros asuntos de ordenación a la CCRVMA	Abierta a todos los miembros de la CCRVMA	Asesoramiento y recomendaciones resultantes del consenso; cuando no sea posible lograr consenso, se informan todos los puntos de vista	Información, recomendaciones y asesoramiento acerca de los niveles de extracción y otros asuntos de ordenación	CCRVMA
Comité Científico de la Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO)	Brindar recomendaciones y asesoramiento científicos a la Convención para formular medidas de conservación y ordenación de los recursos de pesquerías y promover la cooperación en la investigación científica	Un representante de cada Estado miembro de la SEAFO	Informes y recomendaciones resultantes del consenso; cuando no sea posible lograr consenso, en el informe se reflejarán los puntos de vista de la mayoría y de las minorías	Informes y recomendaciones relacionadas con la investigación y las medidas de conservación y administración	Comisión de la SEAFO

* Además de las Naciones Unidas en sí, las organizaciones son: la Organización Marítima Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO, la Organización Meteorológica Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos

Los cuerpos científicos respaldan la mayor parte del trabajo de estas organizaciones y, en última instancia, responden a un cuerpo de toma de decisiones de mayor nivel, como la Convención o la Conferencia de las Partes. Por lo general, brindan asesoramiento y recomendaciones y, por lo tanto, informan, en lugar de participar en la elaboración de normas y las decisiones de ordenación. La mayoría de los cuerpos científicos se establecieron para servir a una organización específica, pero algunos de ellos, como el Concejo Internacional para la Exploración del Mar, funcionan de manera independiente y brindan asesoramiento a una variedad de clientes.

Para llevar a cabo la mayor parte de su trabajo para las organizaciones de gobernanza de los océanos, muchos cuerpos científicos establecen subcomités o grupos de trabajo (a menudo, ad hoc) para que brinden recomendaciones sobre asuntos específicos. El Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico de la Convención sobre la Diversidad Biológica, por ejemplo, emplea grupos ad hoc de expertos para brindar asesoramiento sobre asuntos más técnicos.

La mayoría de los cuerpos científicos se esfuerzan por brindar recomendaciones o asesoramiento a partir de información científica consensuada, pero algunos de ellos toleran la presentación de puntos de vista diferentes ante el cuerpo responsable de la toma de decisiones. Por ejemplo, el Comité Científico de la Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental informa los puntos de vista de la mayoría y de las minorías cuando no es posible lograr un consenso.⁶

Elementos clave para la eficacia

Conservar y administrar los recursos de los océanos de manera eficaz requiere integrar las recomendaciones científicas en las decisiones de políticas públicas. De hecho, en un informe de 2010 acerca de la implementación del Acuerdo de la ONU sobre Poblaciones de Peces, se observó que la reducción continuada de las poblaciones de peces de altamar se debía a la incapacidad de las organizaciones regionales de ordenación pesquera de seguir las recomendaciones científicas de reducir las capturas.⁷

Algunos elementos clave pueden ayudar a asegurar que el asesoramiento y las recomendaciones de cuerpos científicos respalden con eficacia las necesidades y los objetivos de las organizaciones internacionales de gobernanza de los océanos:

- **Separación de la ciencia y la política.** El cuerpo científico debe hacer recomendaciones en función de evidencias científicas, no según las consideraciones políticas. Es importante que los científicos y el asesoramiento que brindan se estimen como confiables y precisos.⁸ Algo que también es fundamental para la credibilidad es la percepción de que la ciencia y los científicos sean independientes, sin ningún tipo de sesgo.
- **Términos de referencia claros.** Es fundamental que el cuerpo científico reciba el mandato claro del ámbito de su trabajo y del tipo de resultado que se espera. Esta claridad asegura que las recomendaciones científicas se adapten a los temas que se tienen que abordar. Además, habrá mayores posibilidades de que los responsables de elaborar las normas incorporen dichas recomendaciones científicas en sus decisiones.⁹
- **Transparencia.** La transparencia es un principio central de una buena gobernanza. En el proceso de toma de decisiones, la transparencia aumenta la legitimidad y la utilidad de las recomendaciones científicas.

- **Consenso cuando sea posible, alternativas cuando no lo sea.** La mayoría de los cuerpos científicos se esfuerza por brindar recomendaciones a las que hayan llegado por consenso. Poder expresarse como una sola voz aumenta la confianza en el asesoramiento y la probabilidad de que los responsables de elaborar las normas incorporen las recomendaciones al tomar las decisiones.¹⁰ Al mismo tiempo, hacer una recomendación por unanimidad puede resultar todo un desafío para un cuerpo científico, sobre todo cuando se trata de temas sobre los que no se cuenta con mucha información (como altamar). Para elaborar las normas, los responsables de hacerlo deben recurrir al principio cautelar, que obliga a los Estados a actuar de manera más cauta cuando la información es imprecisa y destaca que la ausencia de información científica no se puede usar como justificación para no tomar medidas de conservación.
- **Momento oportuno.** Brindar recomendaciones científicas a los responsables de elaborar normas de manera oportuna les permitirá responder con rapidez ante las necesidades de un océano cada vez más amenazado.

Conclusión

Los cuerpos científicos que se incluyen en este informe son apenas algunos de los tantos que brindan asesoramiento sobre asuntos relacionados con la gobernanza internacional de los océanos. Al crear un cuerpo científico para respaldar el tratado de altamar, los negociadores de la ONU tienen que considerar las funciones científicas, técnicas y tecnológicas que se deben llevar a cabo en un nuevo acuerdo, además de los elementos mencionados anteriormente para lograr la eficacia.

Notas

- 1 Atlas of Marine Protection, "Interactive Map", acceso: 19 de febrero de 2019, <http://www.mpatlas.org/map/mpas>
- 2 Walther Lichem, "The United Nations and Sciences," *UN Chronicle*, <https://unchronicle.un.org/article/united-nations-and-sciences>.
- 3 Grupo de expertos sobre los aspectos científicos de la protección del medio marino (GESAMP), "Our Work: Work Programme", acceso: 13 de noviembre de 2018, <http://www.gesamp.org/work/programme>.
- 4 GESAMP, "Our Work: Working Groups," <http://www.gesamp.org/work/groups>.
- 5 Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, "Comité Científico", acceso: 13 de noviembre de 2018, <https://www.ccamlr.org/en/science/scientific-committee>.
- 6 Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental, "Rules of Procedure for the Scientific Committee of the South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO)" (2018), <http://www.seafo.org/Science/SC-Documents>.
- 7 David Balton, "Report of the Resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks" (2010), http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/reviewconf/review_conference_report.pdf.
- 8 William C. Clark, Ronald B. Mitchell, and David W. Cash, "Evaluating the Influence of Global Environmental Assessments" in *Global Environmental Assessments: Information and Influence*, ed. Ronald B. Mitchell et al. (MIT Press, 2006), 13.
- 9 Andrew A. Rosenberg, Union of Concerned Scientists, "Science Advice for High Seas Management", presentación en Nueva York el 7 de septiembre de 2018.
- 10 David W. Midson, "Legal Frameworks and the Use of Science in Regional Fisheries Management Organisations" (tesis doctoral, Universidad de Tasmania, 2017), https://eprints.utas.edu.au/23869/1/Midson_whole_thesis.pdf.

Para obtener más información, visite:

pewtrusts.org/highseas

Contacto: Marti Ostrander, gerente de comunicaciones

Correo electrónico: mostrander@pewtrusts.org

Sitio web del proyecto: pewtrusts.org/highseas

The Pew Charitable Trusts se vale del poder del conocimiento para solucionar los problemas más desafiantes de la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar las políticas públicas, informar al público y vigorizar el civismo.