

Documento de posición común de las ONG marinas sobre la Ley de restauración de la naturaleza

Noviembre de 2022

La propuesta histórica de la Comisión Europea para una Ley de Restauración de la Naturaleza (en adelante NRL -Nature Restoration Law-, por sus siglas en inglés) se produce en un momento de **triple crisis de cambio climático, pérdida de biodiversidad y degradación medioambiental** que avanzan rápidamente y se refuerzan mutuamente. Hemos empujado los límites de planeta hasta el punto de producir en él **cambios negativos irreversibles sobre las condiciones ecológicas** en las que la humanidad ha prosperado durante miles de años y que son clave para nuestra supervivencia. Los mares europeos deben volver a ser resilientes si queremos afrontar el desafío del cambio climático.

El océano es el mayor sumidero de carbono del planeta. Almacena cantidades equivalentes de carbono a los ecosistemas terrestres y elimina alrededor de un tercio del CO2 emitido por la actividad humana. Los ecosistemas marinos sanos capturan y atrapan carbono, actuando como soluciones basadas en la naturaleza para el cambio climático. Sin embargo, nuestros ecosistemas marinos están lejos de ser saludables. En 2020, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) informó de una gran pérdida de biodiversidad en más del 80% de los mares de Europa. **La restauración y conservación de los océanos son fundamentales para recuperar la biodiversidad marina y detener la degradación de los ecosistemas marinos. La restauración de los mares de la UE puede devolver la vitalidad al mar, permitiendo que los ecosistemas marinos y costeros desempeñen sus funciones naturales y sustenten la vida en la Tierra. Se trata de una solución basada en la naturaleza para la degradación climática,** mejorando la resiliencia de los ecosistemas y su capacidad de mitigar los efectos de las sequías, las inundaciones, el aumento del nivel del mar y otros fenómenos meteorológicos extremos.



El **Pacto Verde Europeo** y la **Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea (UE) 2030** establecen claramente la necesidad de aprovechar el alto potencial del océano a través de objetivos de restauración. A pesar de este comienzo prometedor, todavía faltan objetivos claros, eficaces y vinculantes. La NRL propuesta no sólo ofrece a los responsables de la toma de decisiones de la UE la oportunidad de mantener sus compromisos y hacer de la UE un líder en la consecución de objetivos globales de conservación de la naturaleza, sino **que también puede devolver la vida marina a Europa**, beneficiando la biodiversidad, el clima y a las personas por igual. La NRL es **la legislación sobre conservación de la naturaleza más importante** de los últimos 30 años, y **una de las últimas oportunidades regulatorias para actuar** en respuesta a las crisis actuales. Marca un cambio político que se necesita con urgencia, alejándose de los enfoques voluntarios fracasados del pasado hacia un instrumento jurídicamente vinculante, que ofrezca objetivos claros, eficaces y vinculantes de conservación y restauración medioambiental.

Este cambio político requiere:

1. Garantías de que la aplicación de otras leyes existentes de la UE (por ejemplo, la Política Pesquera Común (PPC), de la que depende la NRL para regular la pesca) no impedirá la consecución de objetivos de restauración en el medio marino. Sin tales garantías, la restauración del océano será mínima.
2. Unas medidas de restauración en vigor que cubran al menos el 20% de los mares europeos para 2030, incluidas zonas significativas de todos los tipos de hábitat marinos y costeros que se considera que no están en buenas condiciones en el Anexo II; zonas en las que estos hábitats han desaparecido y deben restaurarse; y hábitats de especies marinas.
3. La restauración principalmente en forma de restauración pasiva, complementada por la restauración activa sólo cuando la restauración pasiva por sí sola no sea suficiente para que los ecosistemas marinos se recuperen a medio plazo; las protecciones necesarias a largo plazo para asegurar que no se deteriore la zona restaurada.
4. La inclusión coherente de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, como piedra angular de la democracia y parte esencial de la aceptación social y el éxito en la implementación de medidas de restauración, especialmente en las comunidades rurales costeras y sus alrededores.
5. La asignación de financiación y recursos suficientes para la ejecución de la NRL.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas en la conservación marina tienen varias sugerencias específicas para abordar cada uno de estos requisitos y reforzar la propuesta de la Comisión.

[1] Friedlingstein, P., Jones, M.W., O'Sullivan, M., Andrew, R.M., Bakker, D.C.E., Hauck, J., Le Quéré, C., Peters, G.P., et al., 'Global Carbon Budget 2021', Earth System Science Data, 2021, 10.5194/essd-2021-386.

[2] Agencia Europea de Medio Ambiente, Marine Messages II, Informe de la AEMA, 2020.



1. LA RESTAURACIÓN DE LOS OCÉANOS REQUIERE UNA MEJOR APLICACIÓN DE LA PPC

La pesca comercial es la principal amenaza para la biodiversidad marina. Cuando se requieren restricciones a las actividades pesqueras para alcanzar los objetivos de restauración, la NRL propuesta se basa en las normas establecidas en la PPC. Esto ignora el hecho de que el proceso actual (Recomendaciones Conjuntas (RC) con arreglo al Artículo 11 del Reglamento de la PPC) ha fracasado en gran medida en la regulación de artes de pesca destructivas dentro de las Áreas Marinas Protegidas (AMP). Para que la restauración de los océanos tenga éxito, deben adoptarse salvaguardas eficaces para armonizar la PPC con el objetivo de la NRL de aplicar restricciones pesqueras eficaces en las zonas de restauración.



Para mejorar:

- Cuando la restauración marina requiere medidas de gestión pesquera a través de la PPC, el artículo 12(3) de la NRL debe obligar a los Estados miembros a incluir RC completadas y acordadas en sus planes nacionales de restauración en lugar de simplemente su intención de iniciar las RC.
- La NRL debe prever situaciones en las que las RC no esté de acuerdo con los plazos para presentar los planes nacionales de restauración. Debería exigir a los Estados miembros iniciadores que presenten unilateralmente a la Comisión su propuesta de RC con fines de restauración, a fin de evitar bloqueos y retrasos por parte de otros Estados miembros.
- Para todas las áreas para las que no se han adoptado RC en el plazo de los planes nacionales de restauración, o que estas no sean lo suficientemente ambiciosas, la Comisión Europea debería adoptar medidas de emergencia directas para la restauración de estas zonas (es decir, establecer una zona de restauración pasiva) (de conformidad con los apartados 4 y 5 del artículo 11 de la PPC) con el fin de incentivar a los Estados miembros a actuar con rapidez. Tales medidas podrían permanecer en vigor hasta que se adoptasen las RC necesarias.

2. OBJETIVOS MÁS AMBICIOSOS PARA GARANTIZAR QUE LA RESTAURACIÓN CUBRA EL 20% DE LOS MARES DE LA UE PARA 2030

La ambición general de la NRL de aplicar medidas eficaces de restauración en el 20% de los mares de la UE para 2030 es un punto de partida sólido. Igualmente positivo es que estas medidas de restauración deben seguir diferentes estrategias de restauración y dirigir su objetivo a hábitats que no están en buenas condiciones, hábitats de especies, y la recuperación de hábitats que se han perdido. A pesar de estos aspectos positivos, es necesario mejorar los objetivos específicos de cada una de estas estrategias de restauración para garantizar que contribuyan significativamente a alcanzar el objetivo general de cubrir el 20% de los mares de la UE.



Para mantener:

- El apartado 2 del artículo 1 de la NRL establece objetivos generales que se aplican a toda la UE para implementar medidas de restauración en el 20% de las zonas terrestres y marinas de la UE para 2030, y para todos los ecosistemas que necesitan restauración para 2050.
- Además de la obligación de restablecer el buen estado de los hábitats, la NRL contiene objetivos para el restablecimiento de hábitats (apartado 2 del artículo 5); una mejor conectividad de las medidas de restauración (apartado 5 del artículo 5); y una obligación de no deterioro (apartado 6 del artículo 5).

- La NRL incluye un conjunto de objetivos con plazos determinados para ecosistemas específicos, a fin de garantizar que se restauren mediante planes nacionales de restauración que cada Estado miembro debe desarrollar y aplicar, incluido un sistema de seguimiento y notificación.
- El artículo 5, el Anexo II y III de la NRL establecen un buen margen marino para la restauración de hábitats y especies, yendo más allá de las Directivas de aves y hábitats, aunque se echan de menos algunas especies (véase más adelante). Esto restaurará varios hábitats marinos clave adicionales, como el carbono azul y los sedimentos blandos, fundamentales para la mitigación del clima y la adaptación al cambio. También restaurará las especies marinas cuyo número de poblaciones ha disminuido dramáticamente debido a la pesca (por ejemplo, tiburones, rayas).



Para mejorar:

- Debe entenderse que el objetivo general de restauración abarca las zonas terrestres y marinas de la UE, respectivamente, en lugar de combinarlas (es decir, al menos el 20% de las tierras de la UE y el 20% de las zonas marinas de la UE para 2030).
- Mientras que el objetivo general se establece a escala de la UE, cada Estado miembro contribuirá de manera justa, equitativa y proporcional poniendo en práctica medidas para el 20% de su territorio marino nacional para 2030, además de las medidas sobre la tierra.
- Garantizar que se cumple el objetivo del 20% de los mares de la UE cubiertos con medidas eficaces de restauración para 2030 y comprende zonas significativas y suficientes de cada tipo de hábitat marino identificado en el Anexo II como “no en buenas condiciones” (apartado 1 del artículo 5) o como desaparecido (apartado 2 del artículo 5), así como los hábitats marinos de las especies a restaurar (Artículo 5(3)). Es esencial adelantar el calendario y aumentar el porcentaje de objetivos de restauración previstos en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 5.
- Acortar a dos años el plazo para la finalización de los planes nacionales de restauración, a fin de garantizar tiempo suficiente para la ejecución adecuada de los planes con el fin de cumplir los objetivos de 2030.
- Ampliar el alcance de las especies marinas y los hábitats cubiertos en los anexos NRL para mejorar la diversidad y riqueza de los ecosistemas marinos; en particular, incluyendo especies marinas vulnerables y amenazadas actualmente protegidas por la legislación de la UE y los convenios regionales del mar (por ejemplo Convención de Barcelona, HELCOM, OSPAR) y convenciones internacionales (por ejemplo, Convención sobre Especies Migratorias, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)), como la anguila europea, el marrajo sardinero, la raya espinosa, la raya común o los caballitos de mar.
- Las disposiciones relativas a los ecosistemas de agua dulce, costeros y marinos (artículos 4 y 5) se abordan individualmente, sin vincularlas explícitamente ni reconocer la Directiva de ordenación del territorio marítimo para garantizar las interacciones tierra-mar. La necesidad de corredores de migración que funcionen vinculando los ecosistemas de aguas superficiales, costeros y marinos, es un requisito previo para la restauración exitosa de los ecosistemas adyacentes y para la supervivencia de especies migratorias importantes (en particular el esturión, el salmón o la anguila), y son asuntos que no han sido abordados adecuadamente.

3. CONDICIONES DE ÉXITO: GRANDES ÁREAS DE RESTAURACIÓN PASIVA Y PROTECCIÓN EFECTIVA

Dejar la naturaleza intacta, sin ninguna explotación antropogénica (restauración pasiva), es el método más beneficioso y rentable para restaurar los hábitats marinos dañados, particularmente en grandes áreas. Sin embargo, algunos ecosistemas marinos degradados no se recuperarán a corto o medio plazo del estrés de las actividades humanas sin alguna forma de restauración activa complementaria. Para garantizar que los resultados de la restauración se mantengan a largo plazo, todas las medidas de restauración en el mar deben ir acompañadas de medidas de conservación eficaces a largo plazo, como la protección del espacio. El calendario para la aplicación de las medidas de restauración debería adelantarse para cumplir los objetivos de biodiversidad y clima de la UE.



Para mantener:

- La obligación de no deterioro (apartado 6 del artículo 5) como elemento esencial para garantizar que los beneficios de restauración se mantengan y que los hábitats se mantengan en buenas condiciones a largo plazo.



Para mejorar:

- Especificar que toda restauración en el mar debe lograrse principalmente mediante el establecimiento de áreas de restauración pasiva, incluidas las áreas estrictamente protegidas y otros tipos de medidas de gestión que eliminen eficazmente las presiones humanas que puedan socavar la restauración de la naturaleza, especialmente actividades como la industrial, extractiva, actividades destructivas y contaminantes – para que los procesos ecológicos no se alteren y los ecosistemas puedan recuperarse naturalmente. La restauración activa sólo debe utilizarse para ecosistemas en los que la restauración pasiva se considera insuficiente para restaurar la fauna silvestre.
- Sustener las zonas de restauración y los ecosistemas restaurados con medidas eficaces de conservación del espacio, tales como las Áreas Marinas Protegidas (AMP), que deberían estar rodeadas por zonas de amortiguación donde sólo se permitan actividades de bajo impacto, para asegurar su no deterioro y los efectos duraderos de las medidas de restauración.
- Las medidas de protección del espacio deben incluir reglamentos pesqueros para evitar la pesca destructiva (por ejemplo, artes móviles de contacto con el fondo) dentro de las zonas de restauración o zonas ya restauradas. No hacerlo sería contraproducente para la NRL y simplemente desperdiciaría recursos públicos.
- Introducir una evaluación preventiva específica de la NRL para cualquier actividad humana que pueda dañar las zonas de restauración con el fin de garantizar un no deterioro efectivo (apartado 6 del artículo 5 de la NRL).
- Introducir el concepto de «enfoque del sitio como un todo» para las áreas de restauración, en lugar del «enfoque basado en las características» típicamente insuficiente, utilizado para manejar áreas protegidas, donde sólo se protegen características específicas tales como arrecifes rocosos o especies clave. Al excluir las actividades humanas destructivas de todo el sitio de restauración, las especies asociadas en los diferentes hábitats (por ejemplo, las especies móviles que dependen de las características saludables del fondo) pueden colonizar y reavivar toda la zona. Este enfoque tiene múltiples ventajas, desde el aumento de la resiliencia climática de los ecosistemas marinos hasta la simplificación de la gestión y el monitoreo.

4. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LOS CIUDADANOS DE LA UE EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

El océano tiene una importancia crítica y todos somos responsables de su cuidado, ya que nuestras generaciones y las futuras dependen de su buena salud. Si queremos fortalecer nuestra democracia y encontrar una salida a esta triple crisis, el papel de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones necesita una mejora urgente a través de una participación ciudadana mejor y más transparente. Exigimos procedimientos efectivos de participación pública en el desarrollo de los planes nacionales de restauración, incluyendo el ya requerido Proceso de Ordenación del Espacio Marítimo (POEM), así como el acceso a la justicia para impugnar estos planes cuando sea necesario. Para asegurar una implementación transparente y exitosa, la NRL necesita establecer requerimientos de reporte oportunos y efectivos.



Para mantener:

- La propuesta NRL exige a los Estados miembros que informen anualmente a la Comisión sobre las zonas sujetas a medidas de restauración y que informen cada tres años sobre los progresos realizados en la aplicación de los planes nacionales de restauración. Esta obligación de información de los Estados miembros aumenta la transparencia.
- La NRL propone conceder a los ciudadanos de la UE acceso a la justicia exigiendo que aquellos con un interés suficiente puedan impugnar la legalidad de los planes nacionales de restauración a través de un procedimiento de revisión que sea justo, equitativo, oportuno y gratuito (o que no sea prohibitivamente caro).



Para mejorar:

- Publicar de forma rutinaria toda la información sobre la presentación de informes en el sitio web de la Comisión Europea de conformidad con las obligaciones de la Convención de Aarhus en materia de transparencia y participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.
- Presentar un simple informe de alerta temprana (EWR, por sus siglas en inglés) que la Comisión llevará a cabo antes de la fecha límite para cada objetivo. Esto evaluará el progreso de los Estados miembros hacia el logro de sus objetivos, identificará a los Estados miembros que corren el riesgo de no alcanzarlos antes del plazo y formulará recomendaciones apropiadas para volver a encarrilar a esos Estados miembros.
- Garantizar procedimientos eficaces de participación pública para la elaboración de planes nacionales de restauración, incluido el derecho público a acceder a la información de apoyo (artículos 11(1) a(10) de la NRL), como la cuantificación de las zonas que se van a restaurar. Estos son requisitos previos esenciales para la participación efectiva del público en el desarrollo de los planes de restauración, así como para los posibles desafíos a los planes de restauración, ayudando así a aplicar la Directiva 2003/4 y el Convenio de Aarhus.



5. SÓLIDA FINANCIACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NRL

Los planes de restauración de la naturaleza fracasarán sin financiación y recursos suficientes, incluyendo el seguimiento y la aplicación. A menudo, los Estados miembros no cumplen sus promesas presupuestarias con respecto a la gestión eficaz de las AMP o a la aplicación de su Programa de Medidas de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, debido a la falta de financiación suficiente.



Para mantener:

- La obligación de incluir en los planes nacionales de restauración las necesidades de financiación y los recursos estimados para las medidas de restauración contribuye a garantizar que los planes puedan aplicarse plenamente. Esto también impulsará a los Estados miembros a evaluar las consecuencias presupuestarias de sus propios planes. La información sobre las subvenciones que afectan negativamente al logro de los objetivos de la NRL proporcionará una agradable transparencia e indicaciones claras sobre la eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales.



Para mejorar:

- Para garantizar la aplicación fluida y eficaz de la NRL, la propuesta legislativa debería incluir la obligación de la Comisión de evaluar el apoyo financiero existente de la UE disponible para la restauración de la naturaleza y para explorar opciones para ampliar estas oportunidades, por ejemplo mediante el establecimiento de fondos dedicados para la restauración de la naturaleza, de conformidad con el examen de mitad de período del Marco Financiero Plurianual.

Contacts ONG:

Eneko Aierbe Sarasola

Silvia Garcia

Helena Alvarez

Andrea Ripol

Nicolas Fournier

Anne Seidler

John Condon

Anouk Puymartin

Antonia Leroy

Ecologistas en acción

Oceana

Oceana

Seas At Risk

Oceana

Seas At Risk

ClientEarth

**BirdLife Europe
and Central Asia**

WWF European Policy Office

mar@ecologistasenaccion.org

sgarcia@oceana.org

halvarez@oceana.org

aripol@seas-at-risk.org

nfournier@oceana.org

aseidler@seas-at-risk.org

jcondon@clientearth.org

anouk.puymartin@birdlife.org

aleroy@wwf.eu

