

ÁREA MARINA PROTEGIDA NAMUNCURÁ-BANCO BURDWOOD: PRIMER ÁREA PROTEGIDA OCEÁNICA, AVANCES Y DESAFÍOS

MARÍA ESQUIROZ, LAURA UEMA ⁽¹⁾

Presentación

Como parte de las tareas de investigación que se realizan en la Sede de Investigaciones y Estudios Estratégicos Navales del Instituto Universitario Naval (INUN), este año se desarrolló el Proyecto titulado: “*Área Marina Protegida Namuncurá-Banco Burdwood: Primer área protegida oceánica, avances y desafíos*”. Dicha área es una meseta submarina situada entre las islas Malvinas y la isla de los Estados.

En el proyecto se abordó el proceso que condujo a la creación de esa área protegida costa fuera, su importancia desde el punto de vista ambiental para la conservación de la biodiversidad y la investigación científica, como así también el significado estratégico derivado de su ubicación.

El proyecto realizado se inscribe dentro del Programa “*Práctica de Investigación Estratégica*”, una iniciativa del INUN destinada a brindar apoyo a jóvenes investigadores con interés en los temas estratégicos y marítimos.

La *práctica* es una actividad complementaria del Seminario Taller “*Herramientas de análisis estratégico aplicadas a la defensa nacional en los espacios marítimos*”, que se realiza desde hace varios años.

El último seminario que tuvo lugar durante los meses de septiembre y octubre de 2012, en la Sede de Estudios Estratégicos del INUN, contó entre sus expositores con destacados invitados pertenecientes a ámbitos académicos, gubernamentales y militares y participaron más de veinte jóvenes profesionales, procedentes de diferentes universidades de Argentina y Latinoamérica.

⁽¹⁾ María Esquiroz es tesista en la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, y la Laura Uema es una joven graduada de la misma carrera.

Dicho seminario se estructuró sobre tres ejes: uno de metodología de análisis estratégico, otro de aspectos introductorios a la Defensa Nacional y un tercero enfocado en los desafíos marítimos para la Argentina. Entre los temas de debate que surgieron resultó de gran interés entre los jóvenes participantes la problemática de la creación del Área Marina Protegida Namuncurá-Banco Burdwood que, al momento del seminario, ya había sido aprobada como proyecto de ley en la Cámara de Senadores de la Nación.

Prof. Mg. SILVANA ELIZONDO

*Coordinadora de Investigación
Sede de Investigaciones y Estudios Estratégicos Navales*

Introducción

La creación del Área Marina Protegida Namuncurá/Banco Burdwood (AMP N/BB) dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de la Argentina es un paso importante para la conservación de la diversidad biológica en una zona ambientalmente crítica, pero también constituye un gesto significativo de afirmación de soberanía en un espacio oceánico que se superpone parcialmente con las zonas de conservación pesquera impuestas ilegalmente por parte del Reino Unido en torno a las Islas Malvinas.

En un contexto en el que las cuestiones de seguridad ambiental son esgrimidas para impulsar agendas de carácter estratégico, es importante analizar las acciones gubernamentales desde esta doble perspectiva: la conservación ambiental para asegurar el bienestar de las generaciones futuras y la afirmación de los derechos soberanos de los países ribereños sobre los asuntos de su jurisdicción.

Para apreciar la importancia de la creación de la AMP N/BB, analizaremos en el presente trabajo su singularidad ambiental que la ubica dentro de los espacios a proteger en cumplimiento de los compromisos internacionales, y sus implicancias estratégicas en relación al reclamo por la ocupación colonial de las Islas del Atlántico Sur y aguas circundantes.

La importancia ambiental del AMP N/BB

Situado al sur de las Islas Malvinas y a ciento cincuenta kilómetros al este de Isla de los Estados, el Banco Namuncurá o Burdwood es una meseta sumergida de gran importancia biológica. Rodeada de aguas profundas, tiene una profundidad mínima de cincuenta metros.

En conjunto con las islas del archipiélago de Malvinas, el Banco interrumpe el flujo de aguas de la corriente Circumpolar Antártica en su desplazamiento hacia el norte. Combinada con la topografía del fondo, esta corriente genera circulaciones ascendentes de nutrientes desde el fondo del mar que, con el aporte de la luz solar de la superficie, generan una alta productividad.

Por lo expresado, el Banco es una importante área de alimentación y distribución de aves, como de diferentes tipos de pingüinos, albatros y petreles, y de mamíferos, como el delfín austral, el elefante marino del sur y el lobo marino sudamericano. Además, se encuentran en sus aguas circundantes sitios de reproducción y desove de polaca, merluza negra y sardina fueguina. Resulta de particular interés para la biodiversidad la presencia de invertebrados, entre ellos, unas catorce especies endémicas de corales de agua fría, altamente vulnerables.

Se trata en este sentido de un ambiente marino sensible a actividades humanas como la pesca, vedada en su área más crítica desde 2008 y a algunas actividades vinculadas a la investigación científica. La eventual explotación de hidrocarburos en su cercanía pondría en serio riesgo la sostenibilidad de este sistema.

La creación de una AMP en la zona busca regular las actividades extractivas y de investigación que puedan amenazar su biodiversidad. Se entiende por área protegida marina “toda zona definida dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que la cubren, la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior a su entorno” [1].

La creación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) está considerada en la Parte XII de la CONVEMAR, que establece que el Estado ribereño debe justificar las circunstancias especiales, oceanográficas y ecológicas que requieren la adopción de restricciones. Las AMP reciben tratamiento especial en la OMI como “zonas marítimas especiales” y “áreas marítimas particularmente sensibles” (PSSAs), según lo estipulado en el Convenio MARPOL (enmienda 1978).

Constituyendo lo anterior el marco jurídico específico del ámbito marítimo, es el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) el instrumento internacional que se ocupa en particular del tema desde la perspectiva ambiental. El CDB planteó como objetivo que cada país firmante, entre los cuales se encuentra la Argentina, proteja el 10% de sus mares para el 2020.

La reciente AMP Namuncurá / Banco Burdwood, de 34.000 km², viene a responder a este objetivo, llevando la superficie protegida de los mares argentinos de un 0,8 a un 4 por ciento. Se

[1] HERNÁNDEZ ÁVILA, 2012.

trataría de la primera AMP costa afuera de la Argentina, existiendo ya unas 47 Áreas Protegidas Costero Marinas repartidas en las distintas jurisdicciones.

Además de los organismos internacionales, el tema convoca la atención de numerosas ONGs, entre las que se destaca la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que ha propuesto un modelo de zonificación diferenciada para la mejor protección y sustentabilidad en la explotación de los recursos.

Algunas de estas ONGs con presencia en la Argentina han sido entusiastas impulsoras del proyecto de ley, como la Fundación Vida Silvestre, Fundación Hábitat y Desarrollo, Patagonia Natural y Wildlife Conservation Society. Se trata de ONGs que conforman una red de organizaciones cuyas actividades en defensa del medio ambiente, en muchas oportunidades, resultan funcionales a las agendas de algunos países, quienes a su vez suelen contribuir a su financiamiento, tal como se ilustra en la siguiente Tabla (ver página siguiente).

En el caso de AMP N/BB, la preocupación ambiental de estas ONGs ha coincidido con el interés argentino de preservar la biodiversidad, en cumplimiento de los compromisos del CDB. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ya había detectado la relevancia de este espacio y venía realizando varios intercambios con diversas instituciones científicas, académicas y ONGs, como CENPAT, Proyecto Modelo del Mar, Universidad Nacional de Mar del Plata a través del Laboratorio de Cnidarios y del Centro de Geología de Costas, desde hace varios años [2]. A instancias de la Secretaría, el Consejo Federal Pesquero propuso establecer una zona de veda pesquera, implementada en 2008 (Disposición SSPyA 250/2008). Cuando se comenzó a trabajar en el proyecto de creación de una AMP, esta área de veda quedó convertida en la Zona Núcleo. La agenda ambiental de la Secretaría convergió con el interés estratégico de enviar un mensaje claro al Reino Unido en línea con lo que es su estrategia de asociar el cuidado del medio ambiente a la consecución de sus fines territoriales, aspecto que analizaremos más adelante [3].

Estos intereses y circunstancias hicieron posible la sanción de la Ley 26.875 que creó el Área Marina Protegida Namuncurá-Banco Burdwood, el 3 de julio de 2013 (promulgada el 1° de

[2] SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, 2013.

[3] Palabras del Diputado Bastera: “En el día de hoy se ha publicado una información referida a que Gran Bretaña pretende crear una zona de reserva natural en los alrededores de las islas Malvinas. Junto con el diputado Carmona hemos presentado un proyecto de ley mediante el cual se declara al banco Burdwood o Namuncurá como zona de reserva, en el sentido estricto que significa preservar la soberanía en el territorio austral y en los mares del Sur. Este proyecto apunta a que justifiquemos con pleno derecho la preservación de los recursos naturales que dan origen a toda la fauna y la flora de nuestro Mar Argentino. Es absolutamente relevante que nos pongamos en clara defensa de estos derechos que le corresponden a nuestro país y que explícitamente hagamos un acto de rechazo a esta actitud que está tomando el Reino Unido, de generar justificaciones respecto de la gestión de un territorio que nos pertenece”. Versión taquigráfica - Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Sesión 23-5-2012. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/provisorias/130-8.htm>

agosto) [4]. El Proyecto de ley (que tuvo un amplio respaldo en las comisiones que lo trataron) fue presentado por los diputados Luis Eugenio Basterra, de Formosa, y Guillermo Ramón Carmona, de Mendoza, ambos pertenecientes al Frente para la Victoria.

ONG	OBJETIVOS	FINANCIAMIENTO
<i>Wildlife Conservati on Society</i>	Ampliación de AMPs en Argentina, Conservación de la Vida Silvestre en la costa Patagónica Argentina mediante creación de APs en sitios claves como el mar.	Liz Claiborne, Art Ortengerg Foundation, Inter-american Institute for Global Change Research (IAI), BirdLife International, National Science Fundation del Pew Institute for Ocean Science y Fundación Mitsubishi.
<i>Fundación Hábitat y Desarrollo</i>	“Desarrollar iniciativas para conservar diversos sitios naturales del país y formular y promover incentivos que alienten al sector privado a participar en tareas de conservación, en complemento con el estado, ante el enorme desafío de cuidar paisajes naturales y biodiversidad para la gente”[5].	Empresas que componen el Consorcio Naturaleza (entre ellas Coca Cola Argentina, Tetra Pak S.R.L., Banco Hipotecario y Flecha Bus). Sponsors de proyectos específicos (entre ellos las Embajadas del Reino Unido, Estados Unidos de América, Reino de los Países Bajos, Canadá y Nueva Zelanda, Environment Fund Foreign & Commonwealth Office, Naciones Unidas para la información, Fondo para las Américas, y otras organizaciones).
<i>Fundación Vida Silvestre (WWF Argentina)</i>	Proponer e implementar soluciones para conservar la naturaleza, promover el uso sustentable de los recursos naturales y una conducta responsable del hombre en un contexto de cambio climático [6]. Principal impulsora de “La Hora del Planeta”.	WWF, organismos internacionales, empresas y socios donantes. Uno de los más destacados es el Duque de Edimburgo [7].
<i>Fundación Patagonia Natural</i>	Búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas, que hoy y en el futuro habiten la Patagonia, basada en la protección de la naturaleza y su uso responsable como bien esencial común [8]. Son miembros de la UICN.	Donantes particulares.

Tabla N°1: Listado de ONGs por objetivos y fuentes de financiamiento. *Fuente:* Elaboración propia

[4] REPÚBLICA ARGENTINA, Ley N° 26.875, 3 de julio de 2013.

[5] FUNDACIÓN HABITAT Y DESARROLLO.

[6] FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE ARGENTINA.

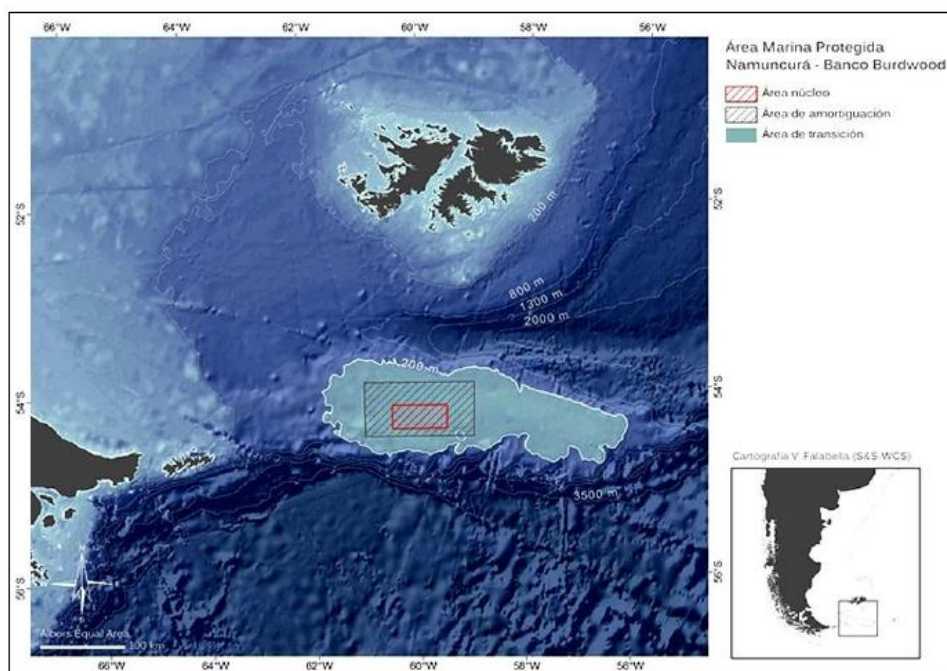
[7] WWF GLOBAL.

[8] FUNDACIÓN PATAGONIA NATURAL

Los principales objetivos de la nueva ley son: conservar esta zona de alta sensibilidad ambiental y de importancia para la protección y gestión sostenible de la biodiversidad de los fondos marinos; promover el manejo sostenible de los ecosistemas marinos bentónicos; y facilitar la investigación científica, en particular en materia de pesca y efectos del cambio global.

Para regular las actividades extractivas y científicas en el Banco Namuncurá, la ley establece una zonificación en áreas concéntricas que diferencia las actividades permitidas en la Zona Núcleo, la Zona de Amortiguación y la Zona de Transición (Mapa N°1).

En la primera, las actividades son sólo de control y fiscalización. En la zona de amortiguación se permiten actividades de investigación científica y exploración de recursos al solo efecto de incrementar los conocimientos sobre la biodiversidad marina, el manejo sostenible de recursos naturales, la restauración de áreas degradadas y el monitoreo de los efectos por el cambio global sobre el medio marino. En la zona de transición, están autorizadas actividades productivas y extractivas contempladas en el Plan de Manejo y que tengan autorización de la Autoridad de Aplicación. Quedan exceptuadas las actividades reguladas por la Ley del Régimen Federal de Pesca.



Mapa N°1: Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burdwood [9]

[9] SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, *op. cit.*

Los organismos gubernamentales involucrados en la iniciativa son aquellos que están incluidos en el Consejo de Administración creado por la ley: la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Administración de Parques Nacionales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida, e Islas del Atlántico Sur, en caso que esta aceptare la invitación a integrar el Consejo. La ley no define la Autoridad de Aplicación y se encuentra pendiente de elaboración el Plan de Manejo.

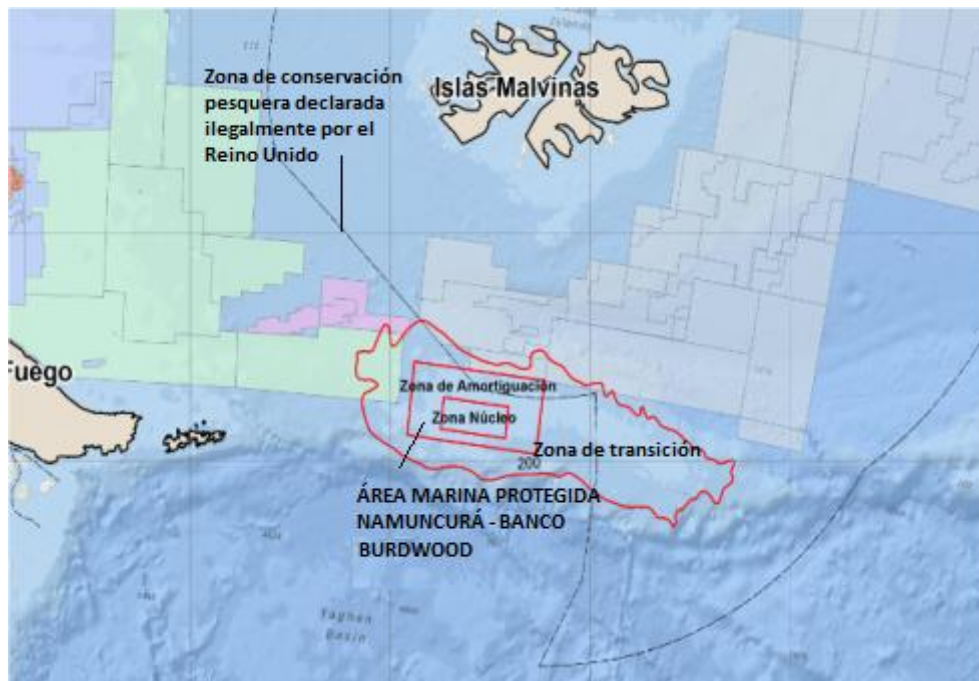
Relevancia estratégica de la AMP N/BB

La AMP N/BB se encuentra en la ZEE argentina, pero parte de su último anillo, Zona de Transición y parte del anillo intermedio, Zona de Amortiguación, se superponen con un área bajo control ilegal del Reino Unido. Las áreas delineadas unilateralmente por el Reino Unido son la denominada Zona Interna de Conservación y Administración de Pesca (FICZ) y de la Zona Externa de Conservación (FOCZ), creadas en el año 1987 y 1994 respectivamente (Mapa N°2).

Además, el AMP N/BB incluye dentro de sus límites áreas de exploración petrolera, tanto del Reino Unido como de Argentina. En el caso de las argentinas, tomaría participación la Autoridad de Aplicación, pero la situación se complejiza en los espacios disputados.

El gobierno ilegal de las islas ha protestado por el avance de la ley sobre territorios que ellos consideran propios. No obstante, ha dado la bienvenida general a la iniciativa en términos del compromiso de conservación [10]. La reacción ante la creación de la AMP argentina ha sido moderada ya que se visualizan desde las islas algunos beneficios indirectos. En primer lugar, ha sido vista como una oportunidad para plantear la recreación de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur; asimismo, la conservación en el Banco puede favorecer, según algunas opiniones, la pesca en el área controlada por el Reino Unido; finalmente, la medida que puede ser interpretada como una convalidación de la estrategia que los propios británicos despliegan, al asociar la dimensión ambiental con la cuestión territorial.

[10] FALKLAND ISLANDS GOVERNMENT WELCOMES “POSITIVE STEP” BY ARGENTINA IN MARINE CONSERVATION, AUGUST 6, 2013.



Mapa N°2: Área Marina Protegida Namuncurá - Banco Burdwood y zonas ilegales de conservación del Reino Unido

Como parte de esta política, las autoridades de las Islas Malvinas promueven un fuerte discurso ambiental. La protección medioambiental se apoya en la Estrategia 2008-2018 para la Biodiversidad de las islas, que delinea las prioridades en materia conservacionista y que fue revisada en 2011. En el caso de la exploración de hidrocarburos en una zona de alto riesgo, el gobierno de las islas afirma que se ajusta a estándares aceptables para este tipo de actividades extractivas, aunque algunos reportes lo cuestionen [11].

Existiría además un plan de gobierno para crear una AMP en las aguas circundantes, aún no concretada. Su posible creación se alinea con la mencionada práctica sistemática de vincular criterios medioambientales con la defensa de territorios coloniales o usurpados. Con este propósito, el Reino Unido creó unilateralmente en 2012 una AMP de más de un millón de kilómetros cuadrados en la zona marina de las Islas Georgia y Sándwich del Sur. Se estableció allí una de las áreas más grandes de manejo oceánico que no ha sido reconocida internacionalmente por la burbuja legal en que ha sido creada [12]. Además, de encontrarse en aguas jurisdiccionales argentinas, esta se superpone con la zona administrada por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), por lo cual la acción fue recurrida por Argentina ante las Naciones Unidas.

[11] PLATAFORM LONDON. ORG.

[12] PENGUIN NEWS, 2013.

Las medidas tomadas en el Atlántico Sur reproducen además las prácticas que ya han sido implementadas en otras áreas controladas por el Reino Unido, como en el caso del archipiélago de Chagos, en el Índico Sur [13]. Allí se creó en 2010 una zona de protección, con prohibición de actividades extractivas, que abarca 640 mil kilómetros cuadrados. La preocupación por la diversidad marina contrasta con la política hacia la población, que fue expulsada de su lugar de residencia entre 1965 y 1972, tras un acuerdo con EEUU para transformar la isla principal, Diego García, en una base militar estadounidense.

A través de la creación de AMPs en las Islas Georgias y Sándwich del Sur, en el Océano Índico y en los recurrentes intentos en territorio antártico, el Reino Unido busca alcanzar el compromiso asumido en la CDB respecto de la protección del 10% de los océanos para el año 2020 [14]. Además, Londres alienta la creación de AMPs en aguas internacionales, en una clara muestra de la zona gris existente entre el discurso ambiental y el cumplimiento de la ley.

Conclusión y Reflexiones finales

El doble perfil de las AMP como herramienta de protección ambiental y de interés estratégico complejiza el análisis de la AMP N/BB. Si consideramos su naturaleza ambiental, los informes científicos dan fe de la singularidad y vulnerabilidad de dicho espacio oceánico, convalidando la necesidad de medidas especiales. En tal sentido, su creación constituye una fuerte afirmación de la preocupación argentina por la conservación ambiental y contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales, como el CDB.

Pero cuando nos introducimos en su dimensión estratégica, son varios los interrogantes que surgen.

En primer lugar, no escapa al análisis que el monitoreo de un área como la de la AMP N/BB sería oportunidad de roces permanentes, en particular en cercanía de aquellas zonas donde el control lo tiene hoy el Reino Unido.

En segundo lugar, se ha argumentado que conservar los recursos del lado occidental de la línea de disputa, sólo es funcional al gobierno de las Islas que es quien explota más ampliamente los recursos pesqueros protegidos. Podría decirse a favor de esta medida que esta no cambia sustancialmente la veda de pesca vigente desde 2008.

[13] CHAGOS CONSERVATION TRUST.

[14] GOV.UK. DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD & RURAL AFFAIRS.

Otro interrogante es el rol jugado por las ONGs, en tanto sus propósitos ambientales resultan muchas veces convenientes a intereses ajenos a la defensa de la soberanía. Aunque busquen formalmente quedar al margen de los contenidos políticos, juegan inevitablemente en medio de ellos, siendo alternativamente instrumentos e impulsores de las acciones políticas.

Finalmente, es materia de debate si la asociación de medios ambientales y fines estratégicos, que replicaría la estrategia británica, resulta un recurso válido o reproduce aspectos de una política cuyas consecuencias pueden resultar adversas. La acogida ambientalista dada por el gobierno de Malvinas a esta iniciativa, acompañada de la inmediata protesta, puede ser interpretada desde este punto de vista.

Como síntesis de estos interrogantes, el grupo de investigación sostiene que la relevancia estratégica de esta medida es destacable, pero dicha medida reside en la afirmación de la voluntad de la Argentina de llevar adelante las metas medioambientales en sus espacios jurisdiccionales y no meramente en el aprovechamiento de políticas ambientales para enviar mensajes estratégicos.

Para que la creación de la AMP N/BB tenga el efecto estratégico de afianzar a la Argentina como un Estado con políticas ambientales y marítimas sólidas, la voluntad de preservación debe estar acompañada de la capacidad de cumplimiento del Plan de Manejo si bien este se encuentra aún en proceso de elaboración, y deberá considerar el despliegue de medios adecuado para monitorear las actividades en un espacio de las dimensiones y características oceánicas y estratégicas de Banco Namuncurá/Burdwood.

Referencias bibliográficas

- CHAGOS CONSERVATION TRUST. Disponible en <http://chagos-trust.org/media-gallery/detail/3/630>
- FALKLAND ISLANDS GOVERNMENT WELCOMES “POSITIVE STEP” BY ARGENTINA IN MARINE CONSERVATION, AUGUST 6, 2013. Disponible en <http://www.falklands.gov.fk/assets/BurdwoodBankMPA.pdf>
- FUNDACIÓN HABITAT Y DESARROLLO. Disponible en <http://www.habitatydesarrollo.org.ar/Contenido.php?IdContenido=40>
- FUNDACIÓN PATAGONIA NATURAL. Disponible en <http://www.patagonianatural.org/fpn.html>
- FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE ARGENTINA. Disponible en: http://www.vidasilvestre.org.ar/conocenos2/mision_vision_valores/

- GOV.UK DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD & RURAL AFFAIRS.
Disponible en: <https://www.gov.uk/marine-protected-areas>
- HERNÁNDEZ ÁVILA, Aylem. *Estado de las áreas marinas y costeras protegidas en América Latina*. FAO. REDPARQUES Cuba. Santiago de Chile, 2012. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/parques>
- PLATAFORM LONDON.ORG. *Off the Deep End, Foreign policy and the dash for offshore oil and gas*. Disponible en <http://platformlondon.org/offthedeepend.pdf>
- PENGUIN NEWS, FALKLANDS ISLANDS, 2013. “*Rockhopper tax bill talks continue with Falkland Islands Government*”. Disponible en <http://www.penguinnews.com/index.php/news/fishing/item/270-south-georgia-and-south-sandwich-islands-maritime-zone-established>
- REPÚBLICA ARGENTINA, Ley N° 26.875, 3 de julio de 2013. Área Marina Protegida Namuncurá- Banco Burdwood. Disponible en: www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/.../norma.htm
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, 2013. [En Línea] Disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GTRA/file/%C3%A1reas%20protegidas/DOCUMENTO%20BANCO%20BURDWOOD%20SEPTIEMBRE%202013%20FINAL.pdf>
- WWF GLOBAL. Disponible en <http://wwf.panda.org/es/acerca/estructura/presidentes/>