

Autodegradación: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y su nuevo Marco Mundial de Biodiversidad

S Faizi*

Traducido por Pablo Pellicer García

Resumen: El Marco Mundial de la Biodiversidad (GBF, por sus siglas en inglés) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), adoptado a finales de 2022, marcó otro paso en el proceso de debilitamiento de la aplicación del tratado que está finamente equilibrado en el eje Norte-Sur. Los artículos del CDB que protegen el interés del Sur continúan silenciados, mientras que Occidente gana una enmienda virtual del tratado, por defecto. En gran parte, este es el resultado de la erosión de la habilidad de negociación y la voluntad política que las delegaciones del Sur global mostraron durante las negociaciones de formación del tratado. La adopción del GBF en sí fue procedimentalmente defectuosa y, mientras algunos de sus veintitrés objetivos para 2030 son significativos, algunos son conflictivos. El objetivo de conservar el 30 por ciento de cada una de las áreas terrestres y marinas globales probablemente excluya a los cuidadores tradicionales de la biodiversidad y profundice la pobreza. Las soluciones basadas en la naturaleza (Nbs, por sus siglas en inglés) promovidas por el GBF probablemente causen aún más daño a los sistemas naturales. Las disposiciones del CDB que son particularmente favorables al Sur global están excluidas del GBF.

Palabras clave: Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), Marco Mundial de la Biodiversidad (GBF), Sur global, debilitamiento de la implementación del CDB, tratado equilibrado

Abstract: Biodiversity Convention's (CBD) Global Biodiversity Framework (GBF), adopted at the end of 2022 marked another step in the process of the weakening of the enforcement of the treaty that is finely balanced on the North-South axis. The CBD articles that protect the interest of the South continue to remain silenced, the west winning a virtual amendment of the treaty by default which is largely a result of the erosion of the negotiation skill and political will that the Southern delegations displayed during the treaty formation negotiations. The adoption of the GBF itself was procedurally flawed and while some of its 23 targets to be achieved by 2030 are meaningful some are problematic. The target of bringing 30 percent each of the global terrestrial and marine areas is likely to exclude the traditional caretakers of biodiversity and deepen poverty. The nature-based solutions (Nbs) promoted by GBF are likely to cause even more damage to the natural systems. The CBD provisions that are particularly favourable to the South are excluded from the GBF.

Keywords: Convention on Biological Diversity (CBD), Global Biodiversity Framework, global South, weakening of CBD implementation, balanced treaty

* Ecólogo especializado en gestión de la biodiversidad y negociador ambiental en la ONU. *E-mail:* s.faizi111@gmail.com

El trigésimo año del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) estuvo marcado por la adopción del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal (GBF), en la decimoquinta reunión de su Conferencia de las Partes (COP), en diciembre de 2022. Si bien es de agradecer el amplio interés político en la biodiversidad que las largas negociaciones sobre el GBF han generado, el GBF plantea algunas preguntas básicas.

Un convenio equilibrado

El CDB finalmente ha encontrado el equilibrio entre los objetivos de conservación y desarrollo a lo largo del eje Norte-Sur, marcando una salida en el dominio del derecho ambiental internacional al incorporar los objetivos triples de conservación, uso sostenible y reparto equitativo de beneficios, mientras que la generación anterior de tratados internacionales de conservación seguía centrada en el enfoque proteccionista.

Durante el período de negociación de formación del CDB, de 1990 a 1992, los países del Sur global dieron la vuelta a la mesa sobre los del Norte global. Los países del Norte global pretendían, a través de un conjunto de artículos preliminares preparados por el Centro de Derecho Ambiental de la UICN, que la biodiversidad fuera legalmente reconocida como un «recurso global» y que el acceso a la biodiversidad se hiciera «abierto y libre». Por ello, pusieron en marcha un tratado que reconocía la soberanía nacional sobre la biodiversidad y hacía que el acceso a la biodiversidad fuera condicional; es decir, con consentimiento previo informado, con términos acordados mutuamente y con reparto equitativo de beneficios. La equidad y el equilibrio Norte-Sur incorporados en el tratado hicieron que el Norte global se sintiera incómodo con él.

El hecho de que el tratado se convirtiera en uno justo y equilibrado hizo que el Norte global persiguiera una estrategia de selección detallada

de artículos para su implementación particular y para ser considerados por la Conferencia de las Partes (COP) del CDB. Asimismo, marginaron cuidadosamente los artículos en los que no salía el Norte global beneficiado. Por su lado, los Estados Unidos tomaron la posición franca de rechazar el tratado en su totalidad, aunque paradójicamente fue ese país el que inició la idea misma de un convenio sobre biodiversidad. Mientras los países estaban en proceso de ratificación, en 1993 el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido había enviado mensajes de fax a sus socios estratégicos sobre los artículos del CDB que consideraban «preocupantes», aconsejándoles que no ratificaran el tratado, aunque finalmente el propio Reino Unido acabó adhiriéndose. La exclusión selectiva de los artículos del CDB de la atención de la Conferencia de las Partes y de la aplicación, con el apoyo conformista de su secretariado, fue una estrategia que funcionó bien. Como resultado, varias disposiciones de particular importancia para el Sur global fueron prácticamente insignificantes. Algunas de estas disposiciones eran las siguientes:

- Biopiratería. Debido al incumplimiento del artículo 15 por parte del Norte global. Fracaso de la mayoría de los países del Norte global en tomar «medidas legislativas, administrativas o de política» según el artículo 15.7.
- Ausencia de transferencia de tecnología por parte de los países del Norte global, tal y como lo requiere el artículo 16. Tampoco se han tomado «medidas legislativas, administrativas o de política», como es requerido por el artículo 16.3. Asimismo, no existe cooperación en cuanto a la propiedad intelectual, según lo establecido en el artículo 16.5.
- No existe una promoción significativa de la investigación en los países del Sur global, tal y como especifica el artículo 12.b y 15.6.

- No se examina el problema de la responsabilidad y reparación por daños a la biodiversidad causados por otros países, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.2.
- Fracaso en tener el mecanismo financiero «bajo la autoridad y orientación de la Conferencia de las Partes» y ser «responsable» ante ella según el artículo 21.1.

Para ello, los países del Norte global, incluso algunas de sus ONG, recurrieron a argumentos como que el CDB no era un marco legalmente vinculante, o que era una ley suave o un convenio marco, y así sucesivamente. Sin embargo, nunca plantearon tales puntos en las reuniones de la COP. Tales argumentos encontraron lugar, incluso, en el sitio web del Gobierno de Suiza.¹ Curiosamente, el argumento de «legalmente no vinculante» se hizo lugar incluso en un documento del secretariado del CDB en 2011, un informe de análisis DAFO preparado para la primera reunión del Grupo de Expertos en Biodiversidad y Desarrollo del CDB. Si bien fue retirado (sin una disculpa) cuando yo, como miembro, lo señalé.

Además, los mecanismos creados para garantizar la implementación del convenio por las partes se han vuelto ineficaces:

- No se lleva a cabo una «revisión de la implementación de este Convenio» por la COP, según lo establecido en el artículo 23.4.
- No se lleva a cabo una evaluación significativa, por parte del Órgano Subsidiario de Asuntos Científicos, Técnicos y Tecnológicos (SBSTTA, por sus siglas en inglés), de los efectos de la implementación, según lo detallado en el artículo 25.2.b.

Las reuniones de la COP no abordan problemas de incumplimiento, infracciones y violaciones del convenio por las partes (las que se supone que deben hacerlo), negándose a aprender de la experiencia de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). La COP no revisa los informes de los países de acuerdo con el artículo 26, ni tampoco el informe de síntesis presentado por el Órgano Subsidiario de Implementación para el incumplimiento e infracciones. En este sentido, la única vez que un órgano de la COP abordó una infracción fue cuando se requirió que Alemania e India detuvieran su experimento de fertilización oceánica (hierro) llamado LOHAFEX en 2009, dado que era una violación de la moratoria sobre dichos experimentos solicitada por la COP.

En 2004 ya mostré preocupación sobre la trayectoria del CDB, que equivalía a la desaparición del tratado (Faizi, 2004). Si bien otras personas también hicieron lo mismo, no hubo una respuesta acorde al nivel de desviación del curso del tratado. A lo largo del tiempo, los países del Sur global han perdido la unidad y la habilidad de negociación que habían mantenido de forma tan evidente durante las negociaciones de formación del tratado. Sin embargo, en respuesta a las críticas de las reuniones de la COP (respecto a su laberinto de burocracia, que aleja el foco de la implementación de los artículos del CDB), el secretario ejecutivo del CDB prometió² en vísperas de la COP 11, en 2012, que habría un menor número de decisiones de la COP y más implementación (Souza Dias, 2012). Sin embargo, no ocurrió lo que se prometía. Dado que la sociedad civil está en gran medida influenciada por los principales actores del Norte global (como resultado de los recursos financieros), tampoco abordaron este problema crítico.

¹ Aunque fueron retirados cuando el grupo de la sociedad civil Alianza de la CDB los criticó.

² En una respuesta escrita a preguntas puntuales aparecidas en el boletín de la sociedad civil de la Secretaría del CDB.

Marco Mundial de la Biodiversidad (GBF)

El GBF fue adoptado en 2023 como el tercer plan estratégico del CDB. En este sentido, la mayoría de los veintiún subobjetivos del primer plan estratégico de 2002-2010 (CBD, 2002) no se lograron, según lo informado por la tercera edición del Panorama Global de la Biodiversidad en 2010. El segundo plan estratégico (CBD, 2011), que se llevó a cabo durante 2011-2020, también falló en lograr sus veinte objetivos. No obstante, este logró un progreso significativo solo en seis objetivos, según lo analizado por el Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020).

El problema con los planes estratégicos es que excluyen cuidadosamente los artículos que le dan el equilibrio al eje Norte-Sur, tal y como se ha enumerado anteriormente. Con el GBF, toda la atención se ha desplazado de la aplicación del CDB a las discusiones sobre el GBF. Los componentes de la línea dura de los Estados Unidos, que querían que su país no ratificara el CDB, ahora estarán lamentando su decisión, ya que ninguno de los artículos que temían que afectaran a sus intereses nacionales es abordado por el GBF o sus predecesores. Quizás la única razón por la que todavía no se han unido al CDB es la preocupación de que eventualmente algunas delegaciones de países del Sur global podrían invocar tales artículos incómodos.

El CDB es un instrumento legalmente vinculante, mientras que del GBF no puede afirmarse categóricamente lo mismo. Solo insta a las partes, mientras que en el tratado se especifica que «las partes deberán». No obstante, algunos artículos cuentan con reservas como «en la medida de lo posible» y «cuando sea apropiado». Todos los artículos operativos del Convenio están destinados a ser aplicados por las partes, pero este no contempla planes estratégicos.

Si se elaborara un plan estratégico para el Convenio, este debería abordar el contenido de todos los artículos operativos del tratado, sin excluir ninguno. Esto, sin embargo, no sugiere que el contenido del GBF esté completamente defectuoso, nada más lejos. Al hablar del GBF es pertinente mencionar que su adopción fue problemática desde el punto de vista procedimental, ya que el presidente siguió adelante con su mazo de aprobación sin dar oportunidad a que se escucharan voces disidentes. Es irónico que este documento y las decisiones relacionadas con el monitoreo, la construcción de capacidades, la movilización de recursos y la información de secuencias digitales se adoptaran como un «paquete» de decisiones sin siquiera registrar las opiniones divergentes de la República Democrática del Congo, Camerún y Uganda, que juntos albergan alrededor del 20 por ciento de la biodiversidad global, tal y como escribí al secretario general de la ONU (Faizi, 2022).

El GBF establece un camino para lograr la visión de «un mundo viviendo en armonía con la naturaleza» para el año 2050. Tiene cuatro objetivos generales y un total de veintitrés metas que lograr para 2030. Insta a las partes a incluir todas las áreas en la planificación espacial inclusiva de la biodiversidad y a reducir la pérdida de áreas ricas en biodiversidad y ecosistemas importantes cerca de cero. Asimismo, insta a restaurar al menos el 30 por ciento de las áreas ecológicamente degradadas para 2030. La obtención de recursos debe ser sostenible, reduciendo las especies invasoras en un 50 por ciento para el año objetivo, apoyando el uso de la biodiversidad de costumbre, promoviendo el reparto equitativo de beneficios, integrando la gestión de la biodiversidad, reduciendo el consumo excesivo (incluyendo la reducción a la mitad del desperdicio de alimentos para 2030) y disminuyendo los subsidios perjudiciales en 500.000 millones de dólares estadounidenses para ese año.

El GBF también busca aumentar el gasto doméstico e internacional en biodiversidad en 200.000 millones de dólares estadounidenses por año y el apoyo de los países desarrollados a otros en 25.000 millones de dólares estadounidenses para el año 2030.

El GBF también aborda el problema de la pandemia, crítica hasta ahora ignorada del conflicto entre humanos y vida silvestre, buscando su minimización. Sin embargo, el GBF no ha tenido en cuenta la problemática alrededor de la propiedad de la tierra y las reformas agrarias que podrían ayudar a mejorar la agrobiodiversidad y reducir la pobreza rural.

El Objetivo 3, que persigue aumentar la cobertura global de áreas protegidas al 30 por ciento de cada una de las áreas terrestres y marinas (desde la cobertura actual del 17 por ciento de la tierra y el 10 por ciento del mar), es problemático, y los pueblos indígenas y las comunidades locales han mostrado su oposición, ya que podría llevar a una mayor alienación de estos custodios históricos de la biodiversidad y derrotar el propósito mismo de la conservación y ahondar en la privación de derechos de estas comunidades. Concretamente, hablamos de 1.800 millones de las personas más empobrecidas del planeta.

Sin embargo, ha habido poderes que han llevado a cabo fuertes campañas al respecto, impulsando el paradigma colonial occidental, autodestructivo de la conservación. El mismo paradigma que ha llevado, estimativamente, a un millón de especies a estar bajo amenaza de extinción, según lo informado recientemente por la Plataforma Intergubernamental de Ciencia-Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Incluso cuando el GBF carece de una integración apropiada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, probablemente este objetivo obstaculizará el logro de los ODS 1 (sin pobreza), 2 (hambre cero) y 10 (equidad), y desatiende la *Orientación de Chennai del CDB para la integración de la diversidad biológica y la erradicación de la pobreza* (CBD, 2014).

A pesar de que el CDB demanda que su mecanismo financiero esté bajo autoridad y sea responsable ante la COP del CDB, dicho mecanismo ha sido otorgado al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), dominado por el Banco Mundial. Esto mismo ha ocurrido también con el nuevo Fondo del Marco Global de Biodiversidad, establecido en agosto de 2023, que se ha vinculado al GEF y ha quedado fuera de la autoridad de la COP del CDB.

Las soluciones basadas en la naturaleza (NbS) también han sido traspuestas al GBF bajo la dialéctica del cambio climático. Las compensaciones de biodiversidad, por ejemplo, aumentan su implantación a la vez que hacen disminuir los ecosistemas naturales. Esta cuestión es desconcertante, dada la existencia de un enfoque de ecosistema bien definido, inclusivo y amplio, adoptado por la COP del CDB en 2000.

Cuando se introdujo el concepto de NbS en las primeras versiones del GBF, ni siquiera tenía una definición concreta. Fue la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) la que estuvo manteniendo una fuerte campaña para ello, consiguiendo, incluso, que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como respuesta a las críticas por la ausencia de definición, adoptara una. Y es una definición cuestionable, en un contexto en que diversos exmandatarios de la UICN han ascendido puestos hasta controlar el PNUMA. No en vano, desde la jubilación del doctor Mostapha Tolba, su camino en el PNUMA se ha allanado.

La crisis climática y la interrupción de la biodiversidad probablemente causarán la extinción de la civilización industrial en un futuro no muy lejano. El modo capitalista de explotación infinita dentro de un sistema sin límites lleva las semillas de su propia destrucción. El Norte global está ajetreando causando esta destrucción, pero sus compradores en el Sur global son socios dispuestos. ■

Referencias

CBD, 2002. «Strategic plan 2002-2010». Disponible en: <https://www.cbd.int/sp/2010/>

CBD, 2011. «Strategic plan for biodiversity 2011-2020». Disponible en: <https://www.cbd.int/sp/>

CBD, 2014. «Anexo. Orientación de Chennai para la integración de la diversidad biológica y la erradicación de la pobreza». UNEP/CBD/COP/DEC/XII/5, COP 12, Decisión XII/5, *Diversidad biológica para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible*. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-12/cop-12-dec-05-es.pdf>.

Faizi, S., 2004. «CBD: The Unmaking of a Treaty». *Biodiversity*, 5 (3), pp. 43-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14888386.2004.9712739>.

Faizi, S., 2022. «Letter to UN Sec Gen on procedural lapse while adopting the biodiversity framework at COP15 Montreal». *Mainstream Weekly*, 61 (1-2). Disponible en: <https://mainstreamweekly.net/article12972.html>.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2020. *Perspectiva mundial sobre la diversidad biológica 5*. Montreal. Disponible en: <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-es.pdf>

Souza Dias, B. F., 2012. «Fewer Decisions, More Implementation: exclusive interview with the CBD Executive Secretary». *[Square Brackets]*, 6, pp. 3-5. Disponible en: <https://www.cbd.int/ngo/square-brackets/square-brackets-2012-05-en.pdf>