

Noviembre 2017

Objeto: Proceso de BBNJ – Gobernanza de los organismos científicos de evaluación y calidad de los informes científicos

Estimado Director General de Pesca de la Comisión Europea, Sr. Aguiar Machado,

En el marco de las reuniones de preparación de la posible futura negociación de un nuevo instrumento de aplicación de la CNUDM relativo a la biodiversidad (“PrepCom”), no se aborda la cuestión de las normas de calidad que, para ser admisibles, deberían respetar los informes científicos de evaluación que se remitirán (por quien sea) a los gestores y decisores políticos (quienes sean) para esclarecerles las elecciones que deberán efectuar.

Aunque este aspecto reviste un aspecto técnico, es sin embargo esencial para una buena gestión de cualquier futuro instrumento de aplicación de la CNUDM que se negocie.

Por ejemplo, la propuesta de mayo de 2017 del Presidente de la “Prepcom” sobre la economía de un futuro acuerdo de aplicación¹ remite a la necesidad de establecer un proceso de elaboración de informes científicos y de evaluación de los proyectos de las ZMP, pero no sugiere ninguna de las cualidades necesarias que deberá respetar un tal proceso para conseguir informes legítimos y sólidos (véase el apartado 3.22).

Asimismo, esta cuestión podrá afectar las evaluaciones ambientales del capítulo E del documento de la presidencia de la “PrepCom”, si se estima necesario valorar de manera independiente la pertinencia de dichas evaluaciones.

El proceso de evaluación establecido en el CIEM² puede percibirse como una fuente de inspiración para proponer procesos de evaluación que garanticen la racionalidad y la objetividad de los dictámenes expertos que sean necesarios.

La transparencia, la responsabilidad colegial y la independencia representan tres principios de buena gobernanza del proceso de evaluación que han sido adoptados por el CIEM y pueden ofrecer la garantía buscada de racionalidad y objetividad. Permiten también superar las polémicas, incluidas las de naturaleza científica, que nacen simplemente al poner de relieve publicaciones científicas que defienden enfoques diferentes. Como recordatorio, cabe señalar que los comités científicos de las OROP (que abordan de igual manera el impacto de la pesca en la biodiversidad, aunque no se exprese siempre) adoptan progresivamente formas de funcionamiento y de gobernanza que se acercan a las establecidas en el CIEM (aunque por ahora sea de modo parcial, en particular por la falta de medios).

¹ Véase “Chair’s indicative suggestions to assist the Preparatory Committee established by resolution 69/292 ../..” del 31/05/17

² Como recordatorio, el proceso iniciado en el CIEM, así como su desarrollo cuya secuencia es importante, se describe de manera breve en el siguiente documento adjunto (véase “introduction to advice”) en su apartado 1.2.2 o en la página web del CIEM: <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/default.aspx>

A partir del ejemplo de lo que pone en marcha el CIEM, se podría proponer que cualquier evaluación que intervenga en el transcurso del establecimiento del posible instrumento futuro de aplicación de la CNUDM relativo a la biodiversidad, en aras de que las conclusiones de los informes científicos sean admisibles, se elabore de conformidad con los principios de gobernanza anteriormente mencionados (transparencia, responsabilidad colegial e independencia) y sea el reflejo de determinadas cualidades de sentido común que garanticen la racionalidad intrínseca de los dictámenes (referencia explícita a los principios sobre los que reposan los dictámenes, existencia de mediciones cuantitativas de los hechos constatados en los que se sustentan).

En lo referente a la gobernanza del proceso, se necesitan determinadas exigencias sobre su desarrollo con el fin de garantizar el respeto de los principios anteriormente citados (transparencia, responsabilidad colegial e independencia):

- El informe pericial deberá remitirse después de consultar a los que decidirán, a fin de evitar en la medida de lo posible que se produzca una confusión entre la misión asignada a los expertos (exponer elementos objetivos de ayuda para la toma de decisión) y el papel que deben asumir los tomadores de decisión o gestores (decidir sabiendo los riesgos vinculados a su decisión, pero, en definitiva, decidir).

Tanto se ha buscado que las decisiones tomadas sean las recomendadas por los expertos, que se llega con demasiada frecuencia a convertir las entidades de evaluación en entidades pre-decisionarias, en las que, de una manera u otra, los gestores terminan por implicarse.

- Una secuencia de las etapas de la evaluación deberá garantizar la disociación entre los hechos constatados y los análisis técnicos, por un lado, y el dictamen elaborado como tal, por otro lado. En la medida de lo posible, permite combatir la arbitrariedad y garantiza la mejor responsabilidad colegial posible.

A modo de ejemplo, el CIEM adoptó la siguiente secuencia o modelo:

1. Creación de un informe técnico por un grupo de trabajo técnico (como respuesta a una consulta).
2. Sobre la base de ese informe (y de su revisión, como se describe más adelante), elaboración de un proyecto de dictamen por un grupo de redacción, que incluye al Presidente del grupo de trabajo y a expertos que no hayan participado en el grupo.
3. Debate sobre el proyecto de dictamen y adopción del dictamen por un comité que reúne a los representantes científicos de todos los países miembros del CIEM.

Esta secuencia fundamenta una verdadera responsabilidad colegial de los dictámenes emitidos y confiere legitimidad al proceso de evaluación tanto para la comunidad científica, como para las partes interesadas ("*stakeholders*").

- Para garantizar la objetividad del proceso de evaluación, será necesaria una revisión por parte de expertos independientes/externos de los análisis anteriormente citados que sirven como base del informe de observación.
- Para asegurar la transparencia del proceso, será necesario tanto el libre acceso a todos los informes elaborados durante el proceso de evaluación y a los datos necesarios para sustentarlos y/o volver a encontrar los datos cuantitativos, como una apertura enmarcada pero efectiva de las reuniones de la entidad de evaluación (de los diferentes grupos de trabajo, de redacción de los proyectos de dictámenes y de elaboración del dictamen final) a la participación de observadores externos ("*stakeholders*").

El conocimiento del marco al que hacen referencia los dictámenes y la utilización de métricas y de métodos precisos son requisitos previos necesarios para disponer de dictámenes racionales:

- Debe aparecer documentado el marco de las hipótesis explícitas que fundamentan los dictámenes.

A modo de ejemplo, los dictámenes del CIEM hacen referencia:

- ✓ En lo referente a los dictámenes emitidos sobre la explotación de los recursos vivos, conjuntamente: CNUDM (estudios sobre el rendimiento máximo sostenible (RMS)), CNUMAD (enfoque de precaución), ANUPP (enfoque ecosistémico), CDB (enfoque ecosistémico para la conservación de la biodiversidad), CMDS (restauración de las pesquerías para alcanzar el RMS).
 - ✓ En lo referente a los dictámenes sobre temas que no dan lugar a dictámenes sobre medidas directas de restricciones/cuotas de las actividades de pesca (similares a las que surgen de muchas preguntas planteadas por la OSPAR sobre, por ejemplo, la situación actual o la elaboración de indicadores), los dictámenes se apoyan sobre objetivos y criterios propios que se atribuyen los que los solicitan (lo que a veces conlleva que el CIEM subraye su incoherencia o insuficiencia).
- La definición de métricas y métodos precisos de cuantificación garantiza la racionalidad de los dictámenes emitidos, en particular cuando se trata del impacto de determinadas actividades. El objetivo consiste en que los dictámenes de los expertos no sean sólo simples dictámenes según “lo que digan los expertos”. La adopción de estas normas debe respetar las mismas reglas de gobernanza y los mismos principios que los que llevan a la adopción de dictámenes sobre cuestiones particulares.

Nos parece que estos principios generales y de gobernanza son los únicos que pueden asegurar la racionalidad y la objetividad de las conclusiones de la evaluación, aunque el precio de esta garantía sea por supuesto el de una importante movilización del mundo científico (el CIEM debe movilizar unos 1.500 científicos en sus diferentes reuniones) y el de la existencia de medios propios sobre los que la entidad de evaluación debe poder apoyarse para coordinar a los expertos que colaboran.

A modo de ilustración, mencionaré un ejemplo de las salvaguardias que el respeto de los principios señalados evita (en referencia a una petición enviada por la OSPAR al CIEM sobre las áreas marinas de importancia biológica o ecológica (EBSA), un tema similar al de las ZMP) y un ejemplo de las insuficiencias constatadas cuando los principios no se aplican (en relación con la CDB).

(1) Tras la consulta de la OSPAR al CIEM, de los diez proyectos de EBSA en el Atlántico Nororiental resultantes de las reuniones de expertos de la CDB/OSPAR, únicamente cuatro (con importantes modificaciones en tres de ellos), ninguno de ellos siendo relativo a la columna de agua, tuvieron el reconocimiento del CIEM de que cumplían los criterios de establecimiento de una EBSA que la propia CDB había fijado. La OSPAR y la CDB asociadas a los trabajos no han cuestionado a priori estos hechos constatados.

(2) En materia de evaluación, lo existente en el orden jurídico PNUMA o, de forma más general, ambiental (CDB, CITES, etc.) suele fundamentarse en las reuniones periódicas de la COP que recibe dictámenes de un comité científico que también se reúne periódicamente. La gobernanza de los procesos de evaluación es más que imprecisa.

Por ejemplo, el funcionamiento y la gobernanza del órgano que funciona como comité científico de la CDB, el SBSTTA (por sus siglas en inglés, el órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico), parecen estar muy lejos de las normas anteriormente expuestas. El SBSTTA parece ser sobre todo un lugar no permanente de puesta en común de resultados de seminarios regionales o de programas diversos, que a su vez reposan en modos de funcionamiento y de gobernanza imprecisos (por no decir improbables). El SBSTTA parece también ser un órgano desprovisto de capacidad de evaluación autónoma fuera de sus reuniones anuales, así como de cualquier capacidad de evaluación transparente, independiente y de responsabilidad colegial. Por lo tanto, el CDB emite informes o dictámenes cuya racionalidad y objetividad no parecen estar garantizadas.

A modo de ejemplo, el informe de la CDB sobre los avances logrados para alcanzar las Metas de Aichi (serie técnica n° 78 de la CDB) que pretende ser una evaluación de la evolución de la biodiversidad, no ha sido establecido por el SBSTTA (aunque se pudiese pensar que era el órgano que claramente lo podía establecer).

En realidad, este informe ha sido subcontratado a prestatarios de servicios, como lo indica su preámbulo: *“This report was prepared in response to a call from the Convention on Biological Diversity (CBD) Secretariat and under contracts to UNEP-WCMC and DIVERSITAS, as well as subcontracts to The University of British Columbia (UBC), PBL and University of Lisbon”*. Para la Meta 6 sobre las pesquerías sostenibles, parece que sólo ha contribuido la Universidad de British Columbia. Aunque pueda impresionar la lista de entidades que han contribuido, este informe técnico no ofrece por lo tanto ninguna garantía de objetividad y de independencia (se trata esencialmente de una revisión bibliográfica que muchos (entre ellos, nosotros) consideramos como sesgada y partidista, sin una metodología firme, sin revisión por homólogos, etc.).

Esperando que estas reflexiones sean de utilidad para informar la posición de la UE en este proceso, le saluda atentamente.