

El papel de la UE en la Gobernanza Internacional en materia de Pesca: Borrador para un dictamen del LDAC

PARA DEBATE EN EL GT5 DE 8 DE MARZO DE 2018

1. ANTECEDENTES

Tal y como se solicitó en la última reunión del GT5 del LDAC celebrada en octubre de 2017, se ha redactado este documento de debate como uno de los elementos previos a la elaboración de un dictamen del LDAC. Este se basará en la labor realizada por el LDAC para mejorar la implementación de la dimensión externa de la PPC y establecerá vínculos con cuestiones relacionadas con el papel de la pesca en la gobernanza internacional de los océanos y el crecimiento azul.

Los océanos sanos son fundamentales para la vida humana, ya que actúan como agentes reguladores del clima y son fuente de alimentación y de otros recursos. Pero estos se enfrentan a múltiples amenazas. Por ello, fortalecer el marco de gobernanza internacional de los océanos es una de las prioridades de la Unión Europea (UE) y de muchos otros países del mundo, tal y como se puso de manifiesto en la última Conferencia de los Océanos organizada por la ONU en junio en Nueva York¹ y en el evento Nuestro Océano celebrado en Malta². Unos océanos más sanos regularán mejor el clima y contribuirán a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia, todo ello encaminado a facilitar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenibles de la ONU³.

El LDAC acogió con agrado la publicación en noviembre de 2016 por parte de la Unión Europea de la comunicación conjunta titulada “Una agenda para el futuro de los océanos”⁴. Esta comunicación confirmaba la aportación fundamental de la pesca sostenible a la buena gobernanza de los océanos, que facilitará la consecución del objetivo de desarrollo sostenible 14 de la ONU sobre los Océanos⁵ y el crecimiento azul sostenible.

Estos asuntos tienen una incidencia directa en las políticas externas de la PPC y en el papel del LDAC a la hora de identificar la manera más adecuada de ayudar a la Unión Europea a avanzar en este ámbito. En el marco de este ejercicio, WWF presentó su informe titulado “¿Está Europa preparada para liderar la gobernanza internacional en materia de pesca?”⁶ en la reunión del Grupo de trabajo 4 del LDAC del 8 de noviembre de 2017.

El LDAC se plantea la respuesta a esta pregunta mientras analiza cómo las políticas de la UE relativas a la dimensión externa se aplican al amparo de los SFPA y en la acción de la UE en las ORGP. Además de comprometerse con sus obligaciones ambientales a nivel internacional e interno, la UE apuesta por una ‘Coherencia de las políticas para el desarrollo’ (Art. 208 del TFUE), que constituye otro aspecto importante que se debe tener en cuenta. En el marco de esta política, la UE debe tomar en consideración los objetivos de desarrollo en todas las políticas que puedan afectar a los países en vías de desarrollo. Así se pretende minimizar las contradicciones y crear sinergias entre las distintas políticas comunitarias con el fin de beneficiar a los países en vías de desarrollo.

¹ Conferencia de la ONU en junio: <https://oceanconference.un.org/>

² Nuestro Océano, Malta: <https://www.ourocean2017.org>

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

⁴ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>

⁶ El informe analiza la aplicación de la Dimensión Externa de la PPC de 2013 en los SFPA y en las ORGP frente a las obligaciones en términos de gobernanza, desarrollo sostenible y medio ambiente: <https://www.wwf.org.uk/updates/europe-ready-lead-international-fisheries-governance>

El informe reflejaba los importantes esfuerzos realizados por la UE en la última reforma de la PPC y su aplicación para promover la pesca sostenible a nivel internacional. En términos generales, la UE parece estar mejor posicionada que muchos otros para liderar el camino hacia una gobernanza en materia de pesca sostenible.

No obstante, aún se necesita progresar en una serie de aspectos de los SFPA y en cuanto a la acción en las ORGP para que la UE cumpla plenamente con su ambición y sus compromisos. Asimismo, será necesario que todos los Estados Costeros realicen esfuerzos y mejoras para que la acción internacional de la UE sea efectiva. Por ello, WWF ha hecho un llamamiento a la UE para que avance en relación con estos dos requisitos.

2. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS PRINCIPALES

2.1. Aplicación de la dimensión externa de la PPC

El informe reconoce que no hay duda de que la nueva PPC ha contribuido al progreso de una serie de ámbitos políticos, pero hay algunos problemas y debilidades que aún persisten y que la PPC por sí sola va a tener dificultades para solucionar. Es por ello que se necesita urgentemente una mayor coherencia y coordinación entre, por lo menos, las políticas pesquera, comercial y de ayuda al desarrollo de la UE para que esta pueda tanto cumplir con sus propias obligaciones en el marco de los SFPA y en las ORGP y encontrarse en posición de liderar la gobernanza internacional en materia de pesca. Las mejoras producidas en este ámbito repercutirían a su vez en un crecimiento azul y en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

Por ello, la UE debería desarrollar estrategias minuciosas y coherentes por cada cuenca marítima en la que las flotas comunitarias desarrollen su actividad. Dichas estrategias deben englobar, al menos, aspectos relacionados con la pesca, el comercio y las ayudas para garantizar que las intenciones y el mensaje inequívoco de la UE se pongan claramente de manifiesto en las distintas políticas para apoyar la pesca sostenible desde un punto de vista ambiental, social y económico en la región en cuestión. De esta manera se beneficiarían todas las partes implicadas. Un enfoque regional también fortalecería el rendimiento de la UE en las ORGP al permitir que se realice una acción coordinada con los miembros de las ORGP en la región a lo largo del año.

Con el fin de potenciar al máximo la probabilidad de éxito de estas estrategias en términos de diseño e implementación, el proceso tendrá que ser transparente e inclusivo tanto en Europa como con los socios de los SFPA y de las ORGP.

Las mejoras en estos ámbitos son deseables en sí mismas pero también son clave para avanzar hacia una mejor implementación de las obligaciones de la PPC por parte de las flotas de larga distancia e impulsar su aportación social y económica a los países asociados. Lo mismo sucede a la hora de buscar resultados más efectivos en las ORGP y en otros escenarios relacionados con la gestión pesquera internacional. En general, dicha interacción debería reforzar el vínculo con los países asociados y mejorar el entendimiento mutuo que sería beneficioso tanto para las flotas europeas como para las locales.

2.2. Relaciones externas con los Estados Costeros

El liderazgo de la UE derivará en mayores mejoras en términos prácticos y políticos. Sin embargo, para que este liderazgo se pueda traducir en los cambios concretos y efectivos que se requieren, es necesario que los grupos de interés y otros países relevantes de todo el mundo se esfuercen y participen activamente.

Aunque mantener relaciones más estrechas con los países asociados debería reforzar sus relaciones bilaterales y multilaterales, tal y como se ha descrito anteriormente, la UE probablemente necesite fortalecer sus actividades diplomáticas a nivel internacional. Dicho esto, ya cuenta con una extensa red de relaciones por todo el mundo gracias a una serie de políticas y, además, se trata del mayor donante de ayuda. El LDAC puede ayudar en este sentido a través de algunas de las relaciones que ya ha entablado como, por ejemplo, con COMHAFAT y la COI. Va a estudiar cómo puede incrementar su aportación para motivar cambios positivos en las regiones implicadas.

La legislación europea en materia de pesca internacional se ha beneficiado de la participación activa de organismos que representan a todos los grupos de interés, como el LDAC. En muchos países, aún tiene que aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas en el sector pesquero. La UE lleva mucho tiempo considerando una mayor participación de los grupos de interés en la vida pública como un gran avance para la democracia, el estado de derecho y la integración de la mujer en la vida pública. Por ello, la DG MARE debería valorar la posibilidad de trabajar con EuropeAid con el fin de identificar fondos e iniciativas para promover la participación de la sociedad civil y de las organizaciones de grupos de interés, incluidas las mujeres, en la gobernanza en materia de pesca.

3. AMBITOS ESPECÍFICOS DE MEJORA

3.1. Unión Europea

A- En los Acuerdos Sostenibles de Partenariado de Pesca (SFPA)

En términos generales, existe una obligación, conforme al artículo 31, de garantizar que los SFPA “son mutuamente beneficiosos para la UE y el tercer país de que se trate, incluidas su población local y su industria pesquera”. Tal y como se ha mencionado anteriormente, aún queda una serie de requisitos por cumplir en relación con los SFPA. Como regla general, existen variaciones en los requisitos de la PPC de un protocolo a otro. Aunque quede la posibilidad de incluir algunas condiciones específicas para cada protocolo, todos deberían contener la variedad de requisitos reglamentarios (sobre condiciones de acceso, sostenibilidad, transparencia, embarcación de trabajadores del mar, etc.). Utilizar el mejor asesoramiento científico disponible es muy importante para cuestiones como la sostenibilidad, justicia, transparencia y responsabilidad que beneficiará a todas las partes involucradas.

La sostenibilidad no es posible sin transparencia. Por ello, resulta fundamental esforzarse para avanzar en este ámbito mediante, por ejemplo, la inclusión de contenido como el del artículo 1 del protocolo actual con Mauritania y la garantía de que los países asociados cumplen con las obligaciones relacionadas.

También hay problemas que persisten con obligaciones como la declaración de capturas de los buques comunitarios y el empleo de marineros locales a bordo de buques que faenan en el marco de los SFPA.

Además de la acción urgente de todos los implicados para afrontar estas lagunas relacionadas con la implementación, como se ha mencionado anteriormente y se mencionará después, una mayor coherencia entre las políticas comunitarias debería permitir a la UE y a sus socios reforzar la implementación de forma generalizada.

El cumplimiento de todas las normas pertinentes por parte de las flotas de larga distancia comunitarias es clave para sus actividades futuras. De hecho, la industria y las flotas de la UE han contribuido en gran medida a la adopción del nuevo reglamento sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores (SMEFF)⁷. Tanto la Comisión como los Estados miembros deben también cumplir con su deber en este sentido con el fin de que la UE lidere con éxito la pesca internacional y la gobernanza de los océanos. La información relacionada con la aplicación del Reglamento INDNR de la UE ha demostrado lo que se puede conseguir con voluntad política.

Se consideran muy positivos los esfuerzos de la UE en el marco de la PPC reformada destinados a garantizar que los países asociados, y su industria pesquera, reciban beneficios óptimos del apoyo sectorial al amparo de los SFPAs. Podría resultar interesante investigar si los beneficios derivados de este apoyo podrían incrementarse al combinarlos con el apoyo complementario procedente de otras fuentes. Esto permitiría la construcción de infraestructuras que faciliten el desembarque, procesamiento, comercio y transporte de las capturas, gracias a lo cual no solo se beneficiarían los grandes buques sino que también se daría respuesta a las necesidades de los buques de pesca artesanal, las mujeres comerciantes y las cooperativas.

El proceso de identificación de las prioridades de financiación debería ser transparente y participativo. Además, la declaración de lo que se ha hecho con el apoyo sectorial y demás aportaciones económicas debería hacerse público, de tal forma que los grupos de interés, locales o no, estén debidamente informados.

Una mayor coherencia y mayores sinergias entre la utilización del apoyo sectorial y otros aspectos de los SFPAs resultarían beneficiosas para los pescadores locales y los armadores comunitarios. Por ejemplo, dotar de centros formativos a los pescadores locales implicaría mejorar las perspectivas de empleo de los buques comunitarios faenando al amparo de los SFPAs, al mismo tiempo que permitiría a los armadores comunitarios cumplir en mayor medida con sus obligaciones de dar empleo a la población local.

La metodología de evaluación de los SFPAs debería ser objeto de revisión para incluir temas clave para el desarrollo sostenible de la pesca en los países asociados (incluidas las cuestiones de género, ambientales, laborales, etc.).

B- Actuación en las Organizaciones Regionales de Gestión Pesquera

La UE participa de forma positivamente activa en las ORGP. Sus propuestas suelen abordar diversos ámbitos fundamentales para garantizar una buena gobernanza en materia de pesca. Sin embargo, las propuestas no siempre se basan en datos científicos y hay ciertos ámbitos en los que la UE podría, en ocasiones, ir más allá para mejorar el rendimiento de las ORGP en términos generales.

De hecho, la nueva PPC exige a la UE que “fomente la cooperación entre las ORGP y de forma coherente entre sus respectivos marcos normativos”. Además, “apoyará el desarrollo de conocimientos y asesoramientos científicos para garantizar que sus recomendaciones se basen en dicho asesoramiento científico” (Artículo 30).

⁷ Cuya adopción está prevista en el plenario del PE el lunes 11 de diciembre

Estos elementos resultan clave para que la UE lidere el fortalecimiento de las organizaciones regionales de gestión pesquera que constituyen los cimientos sobre los que construir cualquier marco global de gobernanza de los océanos. Asimismo, es necesario que el resto de instituciones internacionales clave que son la FAO y la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGA) se hagan eco de este liderazgo.

Otra disposición importante y de gran relevancia en el Artículo 29 exige que la “Unión ... “fomente activamente el establecimiento de mecanismos adecuados y transparentes de asignación de las posibilidades de pesca”. En un debate reciente sobre este tema en el Grupo 1 se apoyó el principio según el cual se debería dar prioridad a la pesca responsable a la hora de asignar los recursos. Este asunto se abordará próximamente en relación con la CTOI. Aunque los debates sobre la asignación son complejos, una mayor interacción e intercambios sistemáticos, como los mencionados en este documento, con países asociados y con partes regionales e internacionales, facilitarán sin duda el proceso y ayudarán a identificar principios comunes.

3.2. A nivel internacional

Cabe esperar que este ámbito de trabajo requiera de mucha preparación y numerosos debates a nivel interno y externo. Sin embargo, resulta fundamental que todos los compromisos y promesas adquiridos por las partes de todo el mundo en las conferencias mencionadas anteriormente se traduzcan en una actuación práctica y oportuna para que avancemos hacia un marco internacional de pesca y gobernanza de los océanos. La UE es la que mejor posicionada está para actuar como líder y conseguir el apoyo de los países marítimos influyentes y poder así mantener el empuje. El LDAC también debería desempeñar aquí un papel, ya que su propia naturaleza demuestra lo que se puede lograr mediante la acción colectiva de las autoridades y los grupos de interés.

¿Puede el LDAC ayudar a la UE a identificar nuevos aliados que animen a los países asociados a involucrarse? En ese caso, ¿qué pasos debería dar el LDAC para enviar sugerencias y recibir más aportaciones de otros actores? ¿Quiénes son esos otros actores tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados que pueden desempeñar un papel influyente? ¿Cuál es el potencial de implicación que se puede obtener mediante estrategias individuales o corporativas para conseguir ese compromiso?