

¿Qué lugar deben ocupar las organizaciones regionales de ordenación pesquera en el futuro esquema de gestión de la biodiversidad marina del que se habla en las Naciones Unidas?

Introducción: ¿qué es la BBJN?

La Asamblea General de las Naciones Unidas lleva desde 2018 negociando el desarrollo de un instrumento jurídico vinculante para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en las áreas fuera de la jurisdicción nacional o AFJN, áreas que cubren casi la mitad del planeta (también se habla de BBJN, siglas en inglés para *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*).

¿Qué dice el texto BBJN acerca de las OROP?

El texto BBJN señala, en varias ocasiones, que se debe respetar el mandato de las organizaciones existentes:

- Introducción, 1: «Los trabajos y resultados de la Conferencia intergubernamental deben estar en total conformidad con las disposiciones de la Convención, así como el proceso y sus conclusiones no deben perjudicar los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes ya existentes ni los organismos internacionales, regionales y sectoriales oportunos».
- Artículo 4.3: «Este acuerdo debe interpretarse y aplicarse de un modo respetuoso y no perjudicar las competencias de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y de los organismos internacionales, regionales, nacionales y sectoriales oportunos».
- Artículo 6.1: Cooperación internacional. «Los Estados parte cooperan en virtud del presente acuerdo para lograr la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas más allá de la jurisdicción nacional, en particular reforzando y mejorando la cooperación con y entre los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes que existen y los organismos internacionales, regionales y sectoriales oportunos y sus miembros con vistas a cumplir con el objetivo del Acuerdo».

Las OROP también aparecen en varias ocasiones en la parte dedicada a las AMP aunque su papel no está del todo definido en esta etapa del proceso.

El principal problema estriba en el hecho de que existe otra red, que no funciona tan bien como las OROP: los convenios marinos regionales. Orientados hacia la protección y la conservación, su inconveniente es que tan sólo agrupan Estados costeros y no son sistemáticamente vinculantes. Al contrario, las OROP incluyen a todas las partes implicadas del área (entre ellas, las flotas de pesca de larga distancia) y toman decisiones vinculantes (excepto cuando un Estado decide no aplicarlas). Por este motivo, unos desean que el tratado BBJN sea independiente y se imponga a las OROP, a menudo por desconocimiento de la labor que desempeñan. Otros, sin duda, acarician el sueño de hacer del alta mar un santuario (a través de prohibiciones o accesos sometidos al pago de regalías).

¿Por qué las OROP se merecen ocupar un lugar en el esquema de las Naciones Unidas?

Las primeras OROP fueron creadas hace más de 50 años sobre la base de textos procedentes de las Naciones Unidas. Durante la segunda mitad del siglo XX, unas cuarenta OROP vieron la luz, reflejando la voluntad de los Estados de regular las actividades pesqueras.

Por ejemplo, el mandato de las OROP atuneras es el resultado directo del acuerdo de 1995 sobre poblaciones transzonales.

El artículo 8 de la parte III obliga a los Estados que pescan en alta mar a cooperar, ya sea de forma directa o a través de organizaciones o acuerdos regionales o locales. Se les exige tener en cuenta las características propias de cada región o localidad (8.1), y en este sentido las OROP son ideales para hacerlo. La naturaleza vinculante de estas organizaciones y de las medidas de conservación (lo cual significa protección de los stocks y por ende del medioambiente) y gestión está por lo tanto claramente expresada (8.3) y los Estados que deseen pescar deberán unirse a la organización o aplicar sus medidas.

Además el texto indica claramente que, en las áreas que carecen de semejante organización, los Estados costeros y los Estados que desempeñan actividades pesqueras deben unirse para crearla (8.5).

Un dato todavía más interesante: «Cualquier Estado que tenga la intención de proponer que la toma de medidas recaiga en una organización intergubernamental competente en materia de recursos biológicos (AFJN para un AMP por ejemplo) debe [...] consultar con los miembros de dicha organización o las partes de dicho acuerdo a través de la organización o el acuerdo. En la medida de lo posible, estas consultas deben realizarse antes de que la propuesta sea sometida a la organización intergubernamental».

Por lo tanto cabe incluir a las OROP en los debates sobre biodiversidad, a lo cual algunos se oponen, rechazando por ejemplo que se elabore un ODS sobre pesca.

¿Son eficaces las OROP?

Algunos cuestionan con cierta frecuencia la eficacia de las OROP. Sin embargo, aunque sea útil para mejorar, cuestionar no implica necesariamente derribar todo lo que existe para reconstruir desde cero.

Las OROP encierran un gran potencial. Sus competencias se han ido ampliando con los años y cuentan con comités de aplicación a los cuales las partes contratantes deben rendir cuentas.

Pueden tomar decisiones vinculantes, e incluyen el conjunto de los actores sobre una zona. Cuentan con comités científicos ya constituidos.

Las OROP no son órganos estáticos. Desde la conferencia de examen de las Naciones Unidas sobre los stocks pesqueros de mayo de 2006, la mayoría se somete a evaluaciones independientes que han dado lugar a recomendaciones concretas. La existencia de la Red de secretarías de los órganos regionales de pesca con la FAO y el proceso de Kobe para las OROP atuneras también permite el intercambio de experiencias y abordar cuestiones transoceánicas (aunque podamos lamentar que la WCPFC se mantenga al margen alegando que «no quiere verse influenciada por otras OROP»).

Las OROP también han demostrado su capacidad para armonizar medidas y cooperar, como por ejemplo en materia de lucha contra la pesca INN al compartir sus listas de buques INN, sistema VMS, documentación de capturas, etc.

A esto cabe añadir el hecho de que las OROP han permitido elaborar bases de datos de gran utilidad para la investigación y la gestión, datos que se comparten habitualmente y facilitan la cooperación, la capacitación de los países costeros en materia de seguimiento, vigilancia y control y el desarrollo de su sector pesquero.

Por último, tenemos que destacar que las OROP desempeñan un papel fundamental en el marco del refuerzo de capacidades, en particular las de los trabajadores de los países en desarrollo.

A pesar de la creación, en los últimos veinte años, de algunos instrumentos jurídicos destinados a solucionar los problemas de la gobernanza internacional pesquera, a menudo se da a entender que de forma general las OROP no han logrado prevenir el agotamiento de las poblaciones de alta mar y la degradación de sus ecosistemas marinos.

Para dar respuesta a esta situación, la comunidad internacional ha ido desplegando grandísimos esfuerzos en los últimos años para consolidar los regímenes de conservación y gestión de las OROP y mejorar su rendimiento de conformidad con los principios recogidos en los instrumentos internacionales.

No cabe duda de que las OROP seguirán teniendo que enfrentarse a algunos problemas imperantes, entre los que se incluyen la sobrecapacidad de las flotas pesqueras del mundo, la atribución equitativa y sostenible de posibilidades pesqueras en alta mar y la adopción de enfoques de gestión ecosistémica a la hora de tomar decisiones.

A la inversa, la creación de nuevas estructuras para sustituir las que existen no permitirá, a mi modo de ver, responder a las inquietudes medioambientales más urgentes.

Las OROP tardaron decenas de años en lograr cierta eficacia y capitalizar los esfuerzos realizados. Hay pocas probabilidades de que las cosas vayan más rápido con nuevas organizaciones que se tendrán que apoyar en unos artículos del tratado BBJN (al final del texto) aún muy fragmentados y que requerirán sin lugar a dudas largos debates. La creación desde la nada de semejantes organizaciones será complicada teniendo en cuenta la multiplicidad de cuestiones ligadas a la biodiversidad en alta mar impactada por las actividades del hombre en el mar y en tierra. Y aunque se lograra poner en marcha, habrá que dejar un periodo de rodaje para permitir que los nuevos participantes adquieran los conocimientos básicos necesarios para poder entender el funcionamiento y la gestión de las pesquerías.

La creación de un órgano completamente nuevo será por lo tanto complicada y larga, además de costosa. Un poco como si el último en llegar hiciese borrón y cuenta nueva...

Los peces, y no solamente las poblaciones de grandes migradores, desconocen las fronteras y el límite de las 200 millas, al igual que la biodiversidad. ¿Cómo podría una organización regional que cubre únicamente el alta mar mejorar nuestras posibilidades de conciliar la protección de los ecosistemas y la biodiversidad y una pesca sostenible que debe contribuir a la seguridad alimentaria (ODS 2 de la ONU)?

¿Las OROP tienen en cuenta la conservación del medioambiente?

Numerosas OROP han modificado su mandato para incluir las cuestiones medioambientales. Me parece lógico puesto que los pescadores son los primeros observadores de los cambios medioambientales y a menudo también sus primeras víctimas. La gran mayoría de los pescadores considera que la sostenibilidad de su actividad debe ser una prioridad, bien porque saben que ellos mismos y sus hijos dependen de ella para garantizar su seguridad alimentaria, bien porque tuvieron que invertir para poder ejercer su profesión. Dos motivos para nada antagonistas de hecho.

Varias OROP han incorporado el enfoque ecosistémico a su mandato (por ejemplo en el caso del ICCAT, la Resolución 15-11 solicita a la Comisión que aplique a la gestión pesquera un enfoque ecosistémico a la hora de formular sus recomendaciones en virtud del artículo VIII de la Convención); y la propia Convención fue enmendada en 2019 en pro de una mejor integración de estos aspectos.

Cada vez son más numerosas las OROP que incluyen el respeto del principio de cautela o equivalente en sus reglamentos internos y/o trabajan en colaboración con organizaciones que se dedican a la protección del medioambiente.

Algunos ejemplos:

- La SIOFA/APSOL establece en su artículo 2 objetivos para «garantizar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de los recursos pesqueros»;
- La SPRFMO va más allá, citando el enfoque de cautela (que hay que distinguir del principio de cautela) en su artículo 2, objetivos: «La Convención tiene por objetivo garantizar, a través de la aplicación del enfoque de cautela y de un enfoque ecosistémico de la gestión pesquera, la conservación a largo plazo y el uso sostenible de los recursos pesqueros, protegiendo por ende los ecosistemas marinos que albergan estos recursos».
- Varias OROP (no atuneras) han puesto en marcha proyectos con el fin de tener en cuenta los estudios científicos sobre el impacto de la pesca en los lechos marinos.
- La huella de la actividad pesquera de la NEAFC se puede revisar en todo momento si cierta cantidad de taxones indicadores de la existencia de un ecosistema marino vulnerable es capturada durante un lance de red de arrastre u otra modalidad pesquera (la NEAFC, aunque se la mencione en todas partes, no es la mejor OROP no atunera ya que cuenta con un escaso número de miembros, y entre ellos además están Groenlandia, las Islas Feroe, Rusia y Noruega, que oponen su veto a casi todo...).
- La SIOFA está llevando a cabo un ambicioso trabajo de cartografía de los ecosistemas marinos vulnerables en todo su territorio, sobre la base de un método desarrollado y propuesto por el Museo nacional de historia natural.
- Todas las OROP cuentan con sistemas de observadores científicos en el mar que podrían, si se lo piden en virtud de los principios del tratado AFJN, desempeñar paralelamente otros cometidos científicos de interés.

¿Cómo llegar a una mejor conciliación de los retos de la conservación y la pesca en alta mar?

Nos parece preferible seguir mejorando el funcionamiento de las OROP, consolidar la cooperación y contemplar la interacción entre las OROP y los demás organismos en vez de sustituir las que existen.

De hecho ésta fue la posición de la UE en los anteriores debates sobre AFJN, que subrayó que el acuerdo debería permitir reforzar una gestión pesquera ecosistémica a través de las organizaciones regionales de ordenación pesquera en todos los océanos.

Ya existen protocolos de acuerdo entre OROP y convenios marinos regionales: NEAFC/OSPAR, SIOFA/CCAMLR (CCAMLR, que es a la vez una OROP y un convenio marino regional), que muestran uno de los posibles caminos a seguir.

La participación en calidad de observadores de las distintas organizaciones podría ser más sistemática. Por ejemplo, las OROP podrían tomar parte en los debates de la Autoridad Internacional del Lecho Marino puesto que la explotación de los fondos del mar podría tener un impacto sobre los ecosistemas en los cuales se basan algunas pesquerías.

En este sentido, podría resultar de utilidad reflexionar sobre la forma de otorgar a las OROP mandatos relativos a cuestiones transversales como la biodiversidad.

También habrá que asegurarse de que todas las partes estén presentes en el tratado BBJN, al menos las mismas que las del Convenio de Montego Bay, del cual, por cierto, algunas grandes naciones no forman parte (en particular Estados Unidos).

Si bien las OROP han facilitado que la ciencia realice grandes progresos en la segunda mitad del siglo XX, es ahora la ciencia la que tiende a cederle el paso a la ingeniería (con la evaluación de los stocks o las estrategias de explotación). Así, una cooperación científica a escala de los océanos, o incluso internacional, sobre la cuestión de la biodiversidad, sería un caballo ganador para todos.

Sin caer en el conservatismo y el inmovilismo, también es importante mantener la «memoria colectiva» entre los miembros de las OROP, ya que las medidas de gestión tardan a menudo años en dar resultados y demasiada rotación en el seno de las delegaciones de las partes puede dar lugar a cambios de posición estériles, o incluso a repetir errores del pasado.

En cuanto a las AMP, la Convención sobre Biodiversidad Biológica podría ayudar a identificar zonas de interés para la creación de áreas marinas protegidas en alta mar, y luego estudiarlas gracias a las organizaciones internacionales existentes; para ello, las OROP deben conservar sus competencias, poder adoptar medidas de gestión en las AMP designadas y hacer que se cumplan.

A modo de conclusión, el tratado BBJN debería «llenar el vacío» que los instrumentos existentes dejan de lado en vez de sustituirlos. La solución ideal sería la de un partenariado entre BBJN y las OROP existentes.