



NOTA CONCEPTUAL OBJETO DE DEBATE

El papel de la UE en la Gobernanza Internacional en materia de Pesca

Última actualización: 12 de septiembre de 2018

1. ANTECEDENTES

Sería conveniente añadir una introducción de 1-2 párrafos para explicar la finalidad del documento.

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 sostenible de la ONU, concretamente el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14 de la ONU titulado “vida submarina”³.

Por ello, 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 un 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.

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

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

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

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

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

⁶El 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 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.

El informe de WWF 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. Esta opinión cuenta con el claro apoyo del Parlamento Europeo tal y como se pone de manifiesto en la resolución adoptada el 12 de abril de 2016 sobre las reglas comunes respecto de la aplicación de la dimensión externa de la PPC, incluidos los acuerdos pesqueros⁷.

Asimismo, la UE ha liderado de forma activa la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) a nivel internacional, y su Reglamento INDNR sigue siendo una de las leyes más avanzadas y sólidas en este ámbito en el mundo.

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. Además, será necesario que todos los Estados costeros realicen esfuerzos y mejoras para que la acción internacional de la UE sea efectiva. El LDAC ha hecho un llamamiento a la UE para que avance en relación con estos dos requisitos.

2. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS CLAVE

2.1. Implementación de la Dimensión Externa de la PPC

El informe de WWF 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.

⁷EP 2015/2091(INI):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2016-0052&language=EN>



Por ello, la UE debería desarrollar estrategias minuciosas y coherentes por cada zona pesquera 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 recursos humanos y sus actividades diplomáticas a nivel internacional.

Dicho esto, la UE ya cuenta con una extensa red de relaciones por todo el mundo a través de sus delegaciones en países terceros y de las misiones de sus funcionarios que implementan una serie de políticas y, además, es el mayor donante de ayuda. El LDAC puede ayudar en este sentido a través de algunas de las relaciones que ya ha entablado con organizaciones regionales como COMHAFAT y la COI, así como otros tipos de alianzas público-privadas y de inversiones. 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 los ciudadanos y, concretamente, 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 cuestiones de igualdad de género y la participación de las mujeres, en la gobernanza en materia de pesca.

3. ÁMBITOS ESPECÍFICOS QUE NECESITAN MEJORAR

3.1. En la Unión Europea

A- 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 país tercero 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 como base jurídica una variedad de normas reglamentarias (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, la justicia, la transparencia y la responsabilidad que serán beneficiosas para 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 entre la UE y Mauritania y la garantía de que los países asociados cumplen con las obligaciones relacionadas. También se podrían buscar sinergias con programas como la Iniciativa de transparencia en el sector pesquero (FiTI), dado que el objetivo de la norma FiTI es lograr mayor transparencia en los acuerdos de acceso, incluida la información sobre la actividad y el acceso de la flota y la trazabilidad de los pagos realizados a cambio de poder faenar.

Además, con el fin de que los actores locales estén mejor informados sobre el proceso de negociación de los SFPA y más involucrados en él, y posiblemente en aras de intensificar el análisis nacional de los pagos en apoyo al sector por parte de los países terceros, convendría que la UE defendiera que los SFPA se debatan en los parlamentos locales y que se garantice una mayor participación de la sociedad civil local en el proceso de negociación y en su implementación.

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. Asimismo, la UE debería hacer uso de los SFPA ya existentes (o acuerdos comerciales) para animar a los países terceros a luchar activamente contra la pesca INDNR. Los países terceros que llevan muchos años beneficiándose de los SFPA a menudo carecen de voluntad política o de recursos para controlar sus aguas o sus flotas de forma eficaz dentro de su ZEE, como se ha puesto recientemente de manifiesto con el caso de las Comoras. La UE debería hacer valer sus acuerdos de acceso y comerciales para afrontar esta cuestión.

El cumplimiento de todas las normas pertinentes por parte de las flotas de larga distancia comunitarias es clave para sus actividades futuras, también mientras faenan al amparo de autorizaciones directas o acuerdos privados. De hecho, la industria y las flotas de la UE han



contribuido en gran medida a la adopción el 12 de diciembre de 2017 del nuevo reglamento sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores (SMEFF)⁸.

Tanto la Comisión como los Estados miembros de la UE 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. Su historial en la aplicación del Reglamento INDNR de la UE ha demostrado lo que se puede conseguir con voluntad política pero también que las desigualdades persisten en términos de una implementación armonizada y que todavía se puede mejorar.

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 SFPA. 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 incrementar la creación de capacidades con nuevas 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, inclusivo 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 informadas.

Una mayor coherencia y mayores sinergias entre la utilización del apoyo sectorial y otros aspectos de los SFPA 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 SFPA, al mismo tiempo que permitiría a los armadores comunitarios cumplir en mayor medida con sus obligaciones de dar empleo a la población local.

En este sentido, la metodología y el formato de evaluación de los SFPA 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, la evaluación del impacto socioeconómico de las inversiones realizadas en apoyo al sector, las cuestiones laborales, etc.).

B- Actuación de la UE 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). Estos elementos resultan clave para que la UE lidere el fortalecimiento de las organizaciones regionales de gestión pesquera que constituyen

⁸ Cuya adopción está prevista en el plenario del PE el lunes 11 de diciembre



los cimientos sobre los que construir cualquier marco global de gobernanza de los océanos. Asimismo, es necesario para este liderazgo que en el resto de instituciones internacionales clave que como la FAO y la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGA) se hagan eco de esta labor.

La UE cuenta con grupos de trabajo informales o formales con varias naciones clave desde el punto de vista de la pesca como Japón, EEUU, Corea del Sur y/o Ghana. Estos grupos de trabajo podrían planificarse y utilizarse de forma más estratégica para conseguir apoyo a las propuestas de las ORGP. Además, estos grupos de trabajo, en caso de reunirse en un país tercero, podrían ser más inclusivos y transparentes y así movilizar a los actores locales mediante la celebración de eventos asociados para animar a los gobiernos locales a ser más ambiciosos en cuestiones relacionadas con la gobernanza internacional de los océanos.

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.

C- Tratados de Libre Comercio (TLC)

El mercado pesquero de la Unión Europea es el más extenso del mundo, ya que engloba la cuarta parte de las importaciones mundiales. Según el enfoque adoptado para la firma de acuerdos comerciales, la UE pretende abrir cada vez más el mercado comunitario a los productos pesqueros procedentes de países que no cumplen necesariamente con las normas de producción en términos sociales y ambientales con las que sí cumplen los productores comunitarios. Esto resulta incoherente con el objetivo declarado por la UE de promover la pesca sostenible en el mundo y crea desigualdades que perjudican a los productores comunitarios.

El LDAC considera que la UE debería promover un comercio justo, transparente y sostenible de productos pesqueros a través de sus acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. Para ello, resulta fundamental analizar el impacto económico y social de los TLC en los productos pesqueros comunitarios y en la sostenibilidad de la pesca. Quisiéramos también insistir en que los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales negociados por la Comisión incluyen cláusulas en las que se hace especial hincapié sobre el desarrollo sostenible. En los acuerdos comerciales también se deberían abordar preocupaciones específicas del sector pesquero: (i) reforzar de manera explícita los requisitos del Reglamento INDNR y obligar al país tercero a iniciar un procedimiento para evitar la entrada de capturas INDNR en el mercado, con el fin de impedir que lleguen a la UE de forma indirecta; (ii) exigir al país tercero que ratifique e implemente los instrumentos clave de la pesca internacional y que cumpla las normas de las organizaciones regionales de gestión de pesca (ORGP) correspondientes;

3.2.A nivel internacional/alta mar



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.

AÑADIR ALGUNOS PÁRRAFOS SOBRE EL PROCESO DE BIODIVERSIDAD MÁS ALLÁ DE LAS JURISDICIONES NACIONALES (BBNJ) E INCLUIR LOS RESULTADOS DE LA 1ª REUNIÓN PREPARATORIA PARA LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL CELEBRADA EN NUEVA YORK EN SEPTIEMBRE DE 2018

CONFIDENTIAL

ALGUNAS PREGUNTAS QUE SE DEBEN ABORDAR Y RESPONDER EN UN FUTURO DICTAMEN DEL LDAC

- ¿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?
- ¿Cuál debería ser el papel de la UE en el proceso BBNJ en alta mar?

CONFIDENTIAL