

Consulta sobre gobernanza internacional del mar

1 Contexto

Los océanos son una fuente clave de nutrientes, medicamentos, minerales y energía renovable. También albergan una rica, frágil y poco conocida biodiversidad que ofrece una variedad de servicios del ecosistema, en particular la producción de la mitad del oxígeno de la atmósfera de la tierra, absorbiendo el 30 % o más de las emisiones de CO₂ y desempeñando un papel crucial en la regulación del clima. Los océanos son ya uno de los motores de la economía mundial y ofrecen nuevas e importantes oportunidades de negocio. El potencial de «crecimiento azul» es enorme. WWF calcula el valor global del «Producto Marino Bruto» en 24 billones USD¹.

Hoy en día, el crecimiento de la población mundial, la competencia global por las materias primas, los alimentos, el agua, las amenazas a la seguridad marítima, el cambio climático, la contaminación marina y la capacidad técnica aumentan el nivel de utilización de los recursos oceánicos, en particular en zonas que hasta ahora eran de difícil acceso, y reducen la capacidad de los océanos para seguir aportando beneficios de los que dependen las sociedades.

Gobernanza internacional del mar

Al mismo tiempo, los mares y los océanos constituyen un recurso compartido, incluso en ámbitos que son de responsabilidad o competencia de los Estados nacionales, por ejemplo, a través de la navegación o el acceso a los caladeros. Más allá de esto, el 60 % de los océanos está fuera de los límites de la jurisdicción nacional y por tanto son, «por definición», un recurso compartido.

Estas características fundamentales han dado lugar a la creación de un marco de normas e instituciones que se esfuerzan por organizar la manera en que los seres humanos utilizan los océanos, tanto dentro de las jurisdicciones nacionales como en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Los agentes no estatales desempeñan un papel importante en este contexto, como parte interesada y como «multiplicadores». Las partes interesadas participan en muchos de los foros oficiales y procesos institucionales, como «ejecutores» cuya responsabilidad es poner en práctica lo que se expone en los marcos de referencia, normas y reglamentos, mientras que los «multiplicadores» garantizan que se difundan y compartan las cuestiones que afectan a la gobernanza internacional del mar².

No existe una definición reconocida mundialmente de «gobernanza internacional del mar». El término «gobernanza del mar» incluye las normas, instituciones, procesos, acuerdos, regímenes y actividades realizadas para gestionar el uso de mares y océanos en un contexto internacional.

¹ Informe de WWF sobre el valor de los océanos: http://wwf.panda.org/wwf_news/?244770/Ocean-wealth-valued-at-US24-trillion-but-sinking-fast

² En estos enlaces pueden encontrarse un par de referencias, más técnicas, sobre la gobernanza del mar:

http://www.un.org/depts/los/nippon/unnff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/repetto_0506_peru.pdf pp. 9 y ss;

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_20years/presentation_ocean_governance_frbailet.pdf

El marco de gobernanza internacional del mar actual se basa en un marco jurídico global (el «Derecho del Mar»³), a partir del cual se ha establecido una combinación de derechos jurisdiccionales, instituciones y marcos específicos.

Un número significativo de agentes mundiales defienden⁴ que el actual marco de gobernanza internacional del mar no es suficientemente eficaz como para garantizar el uso sostenible de los océanos y de sus recursos para el futuro, y han anunciado iniciativas para mejorar esta situación.

Las Naciones Unidas están actualmente concluyendo el que será a partir de 2015 el nuevo marco para el desarrollo sostenible. La meta es incluir una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible, destinados directa o indirectamente a la conservación y el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos, para el desarrollo sostenible⁵. El marco posterior a 2015, por lo tanto, también afectará al futuro del marco de gobernanza del mar.

El caso de la Unión Europea

El mar es también una baza clave para la UE. Solo la economía marítima de la UE emplea a más de 3,6 millones de personas y genera un valor añadido bruto de casi 500 mil millones EUR al año⁶, con un elevado potencial de crecimiento. Europa es y será cada vez más dependiente del mar para el suministro de proteínas de pescado, minerales y energía renovable. El mercado único de la UE es el mayor mercado mundial de productos de la pesca. El 90 % del comercio exterior de la UE y el 40 % del interior transcurre por rutas marítimas. Con más de 20 millones de km², en conjunto los Estados miembros de la UE tienen jurisdicción sobre la mayor zona económica exclusiva del mundo.

En el plano interior, la UE ha procurado reforzar sus procesos de gobernanza del mar en los últimos 10 años y ha desarrollado una estrategia de Crecimiento Azul a largo plazo para ayudar al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo. Dicha estrategia aúna el crecimiento económico y la protección y conservación de la naturaleza, mediante una gestión fundada sobre el ecosistema, como las dos caras de la misma moneda. La importancia para la Unión Europea de un marco eficaz para la gobernanza internacional del mar resulta además muy oportuna debido a:

- Una presión creciente sobre mares y océanos, que pone en peligro el entorno marino y los ecosistemas, a menudo erosionando el capital natural que constituye la base de crecimiento de la actividad azul sostenible de la que depende la economía marítima europea.
- La UE y sus Estados miembros acumulan ya una experiencia importante en el desarrollo de políticas marítimas coherentes e integradas⁷ que conduce a una gobernanza más efectiva de los océanos.

³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS).

⁴ Véase: Comisión Mundial relativa a los Océanos (<http://www.globaloceancommission.org/proposal-2-governing-the-high-seas/>), las conferencias de la Cumbre Mundial sobre Océanos de *The Economist* 2014: <http://www.economistinsights.com/sustainability-resources/event/world-ocean-summit-2014/tab/2>), y el Congreso sobre Océanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/06/227797.htm>)

⁵ En particular, el ODS nº 14: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal#goal14>

⁶ Según los datos del estudio sobre crecimiento azul, «Escenarios y motores para un crecimiento sostenible de océanos, mares y costas», Ecorys, 2012. [Original en inglés] <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/content/2946>

⁷ La Comisión Europea plasmó por primera vez su visión de la gobernanza internacional del mar en una Comunicación de 2009, «Desarrollo de la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada (PMI) de la UE» (COM(2009)536)⁷, y, a nivel de cuenca marítima, en la Comunicación «Una política marítima integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo» (COM(2009)466). En combinación con la Estrategia europea de biodiversidad para 2020 y el 7º Programa de Acción en materia de medio ambiente, la Directiva marco sobre la

- La UE y sus Estados miembros son ya actores clave en los pertinentes foros internacionales y en negociaciones a escala regional y mundial.
- La política de desarrollo de la UE, así como otras políticas de la UE, que contribuyen activamente a la mejora de la gobernanza en los países en desarrollo, en consonancia con el principio de coherencia de las políticas para el desarrollo⁸.

En la carta de nombramiento remitida por el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el Comisario europeo de Medio Ambiente, Asuntos Marítimos y Pesca, Karmenu Vella, recibió el mandato de participar en la configuración de la gobernanza internacional del mar en las Naciones Unidas y en otros foros multilaterales y bilaterales con los principales socios a nivel mundial.

El objetivo de la presente consulta es recabar la opinión de todas las partes interesadas, públicas y privadas, así como organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales sobre la manera en que la UE podría contribuir a la consecución de una mejor gobernanza internacional de mares y océanos en beneficio de un crecimiento azul sostenible. Sobre la base de los resultados y otras fuentes de datos y de información, la Comisión Europea va a estudiar la mejor manera de crear una política de la UE más eficaz, coherente y global sobre la mejora del marco de la gobernanza internacional del mar.

2 Definición del problema general

Los recientes debates e iniciativas⁹ sostienen que el marco actual de la gobernanza internacional del mar no es lo suficientemente eficaz como para garantizar la gestión sostenible de los océanos y de sus recursos.

Un ejemplo de ello es el persistente problema de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), o la falta de aplicación de las normas o ratificación de los acuerdos pertinentes¹⁰, que hacen peligrar la gestión sostenible de las poblaciones de peces.

Asimismo, ya solo el número de instituciones marítimas internacionales relevantes y de acuerdos y normas específicas del sector complica e incluso dificulta su puesta en práctica¹¹.

- ***¿Está de acuerdo o en desacuerdo con esta definición del problema general? Explique las razones.***

estrategia marina (2008/56/CE) y la Directiva sobre la ordenación del espacio marítimo (2014/89/UE), han creado un marco jurídico nuevo, amplio y sólido dentro de la UE que aspira a la buena gobernanza del mar y a la aplicación de los compromisos internacionales. La Comunicación (COM(2012) 662) recoge un análisis sobre la contribución de la Directiva marco sobre la estrategia marina a las actuales estructuras de gobernanza internacional del mar.

⁸ Artículo 208, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo».

⁹ Véase supra.

¹⁰ Por ejemplo, el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se celebró en 2009, requiere 25 ratificaciones para su entrada en vigor y actualmente cuenta con solo 12, incluida la de la UE. El Convenio sobre el agua de lastre de la OMI, aprobado en 2004, aún no está en vigor.

¹¹ Véase infra.

3 Definición de los problemas específicos: ¿Qué provoca el problema general?

Las causas de la ineficaz gobernanza internacional del mar podrían explicarse por:

- Lagunas en el actual marco de gobernanza internacional del mar
 - Uso y aplicación ineficaces de dicho marco o coordinación insuficiente entre sus componentes
 - Falta de conocimientos sobre los océanos
-
- ***¿Está de acuerdo con esta lista de problemas específicos? En caso de respuesta negativa, explíquela.***
 - ***¿Qué problemas específicos añadiría?***
 - ***¿Si tuviera que ordenar la lista de problemas específicos por orden de prioridad, cuál aparecería en primer lugar?***

3.1 El actual marco de gobernanza internacional del mar

El marco de gobernanza internacional actual se compone de muchas instituciones, normas, procesos, acuerdos y disposiciones.

Algunas instituciones operan a nivel mundial¹², otras a nivel regional¹³, nacional¹⁴ o subnacional. Algunas tienen un mandato general relativo a los océanos¹⁵, otras tienen competencias en lo que afecta únicamente a determinados sectores¹⁶ o temas¹⁷. Algunos acuerdos establecen obligaciones jurídicamente vinculantes entre las partes de dichos convenios¹⁸, otros no son vinculantes¹⁹.

A menudo, el marco de la gobernanza internacional del mar no resulta eficaz debido a que se acuerdan normas y políticas que no se ratifican²⁰, no se cumplen o no se aplican, debido al solapamiento o a una falta de coordinación entre las instituciones y los procesos existentes.

Por ejemplo, la falta de transparencia o de coherencia de las normas y las diferencias de estándares entre regiones o la ausencia de normas en otros ámbitos, pueden ser un obstáculo para los operadores, bien porque distorsionen el mercado a escala mundial, o bien debido a que la falta de normas favorece a quienes trabajan con estándares menos

¹² P. e., el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.

¹³ P. e., organismos regionales de pesca, en particular las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP), Programas o Convenios de Mares Regionales (CMR).

¹⁴ Administraciones marítimas, ministerios de transporte, ministerios de medio ambiente de los distintos países

¹⁵ P.e., Organizaciones marítimas internacionales.

¹⁶ P.e., Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

¹⁷ P.e., Convenio sobre Diversidad Biológica.

¹⁸ P.e., Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico.

¹⁹ P.e., Convenio del Mar de los Sargazos.

²⁰ P.e., Acuerdo PSMA — véase supra.

exigentes y más dañinos en términos medioambientales. Esto, a su vez, desalienta la innovación y el progreso tecnológico y, potencialmente, perjudica a los operadores de mayor calidad, incluidos los procedentes de la UE. Este problema puede ser incluso mayor si se tiene en cuenta que muchas de estas empresas son pymes muy innovadoras.

Otra diferencia es la gestión de los recursos marinos por zonas. A la vez que existe un gran número de organizaciones de ordenación de la pesca que abarcan una parte significativa de los océanos del mundo, dichas organizaciones solo se ocupan de cuestiones relacionadas con la ordenación de la pesca. Los convenios marinos regionales se ocupan de cuestiones medioambientales en sus propias zonas geográficas, que a menudo son diferentes de las tratadas, por ejemplo, por las organizaciones de pesca. Estas organizaciones no engloban al 100 % de los océanos, y si bien cooperan en numerosos temas²¹, dicha cooperación no es ni sistemática ni integral.

Aunque los debates sobre el inicio de las negociaciones para un acuerdo de ejecución sobre la biodiversidad en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional están muy avanzados en las Naciones Unidas, a falta de ello, no existen normas o mecanismos de gestión transversal por superficie para los usos humanos, o de la ordenación del espacio marítimo, en aguas internacionales.

El conjunto de las organizaciones internacionales que se encargan (en algunos casos parcial o indirectamente²²) de los océanos y su gobernanza es amplio, pero no hay ningún órgano de carácter general a nivel de las Naciones Unidas con el mandato de coordinar su actuación en el contexto de los océanos, lo que lleva a posibles conflictos o solapamientos²³.

- ***¿Qué falta para colmar las lagunas en el actual marco de la gobernanza internacional del mar (por ejemplo, nuevas instituciones, nuevas normas, nuevos acuerdos, nuevas disposiciones)? ¿Qué le gustaría modificar?***
- ***¿Qué ámbitos o cuestiones de gobernanza internacional del mar no están cubiertos adecuadamente y resultarían más beneficiados si se colmaran las lagunas del actual marco de gobernanza internacional del mar, o si el actual marco se organizara de forma más eficiente? ¿Cómo se beneficiarían?***
- ***¿Qué zonas geográficas podrían beneficiarse más si se colmaran las lagunas del marco institucional o se organizara de una forma más efectiva? ¿Y cómo se beneficiarían?***
- ***¿Qué sectores de la economía serían los mayores beneficiados de un marco de gobernanza internacional del mar más eficaz o si se colmaran las lagunas de la actual configuración y cómo se beneficiarían?***
- ***¿Dónde radica el mayor valor añadido para la UE de abordar este problema específico?***
- ***¿Qué principios u objetivos deberían guiar una posible actuación?***
- ***¿Cómo mediría los progresos en este ámbito?***

3.2 Falta de conocimientos

Las capacidades tecnológicas innovadoras (por ejemplo, en biotecnología marina o energías renovables) junto a actividades económicas más tradicionales, necesitan una comprensión

²¹ P.e., el Memorándum de Acuerdo entre el Convenio OSPAR y la CPANE.

²² P.e., el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio

²³ Es el caso, sobre todo, de los acuerdos u organismos de medio ambiente (AMMA) frente a organismos sectoriales.

mucho mayor de los mares y océanos para desplegar su potencial económico de forma sostenible. Al mismo tiempo, los mares y océanos están cambiando, también debido a la presión de las actividades humanas, lo que incluye el cambio climático, la acidificación de los océanos y la pesca, y la salud general del medio marino es cada vez más preocupante.

En algunos casos, puede que no entendamos suficientemente los océanos como para tomar las decisiones adecuadas²⁴ o, por ejemplo, lagunas en los sistemas de vigilancia o de activos y capacidades pueden ser un obstáculo importante para el desarrollo y la aplicación de normas para gestionar las actividades o incluso hacer respetar correctamente las zonas marinas protegidas. La falta de conocimientos sobre las repercusiones positivas o negativas de las actividades²⁵ puede dar lugar a resultados insatisfactorios o incluso a perder oportunidades de crecimiento mediante el uso de los ecosistemas como proveedores de servicios económicos, como es el caso del turismo.

La base de conocimientos del medio marino ya está siendo reforzada a nivel internacional y de la UE. Se están realizando esfuerzos importantes en proyectos financiados por los programas marco de la UE para investigación, programación conjunta y programas nacionales e internacionales. Esto incluye, por ejemplo, el mapeo y la evaluación de los ecosistemas y sus servicios, los trabajos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica sobre zonas importantes en términos ecológicos o biológicos, la iniciativa sobre «La economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad», la Evaluación Oceanográfica Mundial de las Naciones Unidas y posibles futuros trabajos de la Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. La iniciativa «Conocimiento del medio marino 2020» de la Comisión, cuantificó los beneficios de compartir conocimientos y datos a través de las fronteras nacionales y sectoriales²⁶. En algunas zonas, como, por ejemplo, el Atlántico Norte, la cooperación en materia de investigación marina es una prioridad.

Si bien hay mucha investigación en marcha para obtener más datos e información sobre nuestros mares, buena parte de ella está todavía en sus primeras fases, se lleva a cabo de forma parcelada, es limitada en el tiempo o en el alcance, o simplemente no se comparte lo suficiente. Un buen ejemplo es la recopilación de datos en el contexto de la evaluación ambiental para proyectos específicos que a menudo se repite varias veces para proyectos diferentes, lo que da lugar a duplicaciones, o es realizada por organizaciones individuales y no se pone a disposición de otros que podrían beneficiarse de los mismos datos.

- ***¿Qué ámbitos de la gobernanza internacional del mar son los que más podrían beneficiarse de una mayor disponibilidad de conocimiento marítimo?***
- ***¿Dónde ve las lagunas más evidentes en el conocimiento de mares y océanos?***
- ***¿Cómo podría compartirse mejor el conocimiento de mares y océanos entre los científicos, los políticos y los usuarios (empresas, legisladores...)?***
- ***¿Qué podría hacerse para mejorar la coordinación de la investigación marítima?***
- ***¿Qué políticas sectoriales y qué actividades económicas son las que más podrían beneficiarse de una mayor disponibilidad de conocimiento marítimo?***

²⁴ Sólo recientemente hemos tenido noticia de la verdadera importancia del plancton como generador de oxígeno: <http://www.reuters.com/article/2015/05/22/us-science-plankton-idUSKBN0062G120150522>

²⁵ Estructuras fijas que proporcionan hábitats.

²⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Conocimiento del medio marino 2020: Hoja de ruta que acompaña al documento Comunicación de la Comisión sobre la innovación en la economía azul para aprovechar el potencial de los mares y océanos para el crecimiento y el empleo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0149&from=EN>. [En inglés]

- ***¿Cómo mediría usted los progresos en este ámbito?***