

Dictamen 185 sobre la revisión de la Directiva marco «Estrategia marina»

Con este dictamen, el CC SUR desea participar en la consulta de la Comisión Europea sobre la Directiva marco «Estrategia marina» (DCSMM). Si bien el CC SUR comparte plenamente el objetivo fundacional de la directiva, que visa garantizar la protección del medio marino europeo y alcanzar un buen estado ecológico de las aguas marinas de la Unión, sus miembros reconocen asimismo la necesidad de mejorar la eficacia de dicha directiva, reforzar su coherencia y facilitar su aplicación operativa. Para ello, los miembros del CC SUR han identificado las siguientes recomendaciones y retos clave:

1. Una estrategia simplificada, pero adaptada a las realidades locales y basada en los mejores conocimientos pesqueros y socioeconómicos disponibles

La restauración y la conservación de los ecosistemas marinos requieren una capacidad real para evaluar su estado y seguir su evolución. Sin embargo, una parte significativa de los hábitats y especies marinas sigue presentando un estado de conservación desconocido. En este contexto, el establecimiento de objetivos jurídicamente vinculantes sin una mejora sustancial de los conocimientos plantea un problema importante de viabilidad y equidad. La DCSMM sigue adoleciendo de la falta de un programa estructurado de adquisición de conocimientos a escala biogeográfica y de una evaluación relativa de las diferentes presiones que se ejercen sobre el medio marino, lo que limita considerablemente su eficacia.

La consulta de la Comisión Europea destaca además la posibilidad de integrar de forma más explícita el concepto de valores umbral de buen estado ecológico en el marco jurídico de la directiva. Esta lógica se basa implícitamente en la única hipótesis de una relación directa, sistemática y proporcional entre una presión identificada y el estado del medio. Sin embargo, esta relación no se ha demostrado en numerosas situaciones, especialmente en un contexto de marcada variabilidad medioambiental y cambio climático. Este enfoque basado únicamente en la presión, en lugar de en una evaluación dinámica del funcionamiento real de los ecosistemas, su resiliencia y su capacidad de adaptación, impide la coexistencia entre los retos del sector y los retos de la biodiversidad, lo que incluso va en contra de los objetivos de desarrollo sostenible promovidos por los convenios internacionales. A falta de una comprensión más integrada de la dinámica, la resiliencia y la capacidad de adaptación de los ecosistemas marinos, se corre el riesgo de establecer obligaciones de medios cuyos efectos reales sobre el estado del medio ambiente seguirán siendo inciertos, especialmente en un contexto de fuerte variabilidad natural y de influencias globales crecientes, entre las que destaca el cambio climático.

Una simplificación metodológica o administrativa no puede justificar la introducción de medidas automáticas o restricciones por principio, desconectadas de una evaluación rigurosa de los impactos reales y su proporcionalidad. Los impactos socioeconómicos potenciales —

inversiones adicionales para los sectores, efectos sobre el empleo, restricciones de acceso a determinadas zonas, consecuencias para las comunidades costeras— constituyen elementos centrales del debate público y merecen ser considerados explícitamente.

Los miembros del CC SUR comparten finalmente la conclusión formulada por la Comisión en su consulta sobre la necesidad de reforzar la resiliencia de los ecosistemas acuáticos frente a las presiones acumuladas (contaminación química terrestre, especies invasoras y parques eólicos marinos entre otros) en un contexto de cambio climático. Algunas cuestiones medioambientales requieren respuestas adaptadas a las realidades locales y no pueden tratarse exclusivamente a través de los mecanismos derivados de la PPC.

El CC SUR recomienda:

- La puesta en marcha de un programa estructurado de adquisición de conocimientos a escala biogeográfica y de una evaluación relativa de las diferentes presiones que se ejercen sobre el medio marino.
- La realización de trabajos científicos sólidos, elaborados en estrecho y transparente diálogo con la comunidad científica y las partes interesadas antes de la validación de los valores umbral.
- Una evaluación dinámica del funcionamiento real de los ecosistemas, su resiliencia y su capacidad de adaptación.
- El estudio de los posibles impactos socioeconómicos.
- Un enfoque verdaderamente integrado, basado en el conocimiento, la proporcionalidad y la coherencia de las políticas públicas, y no en una acumulación de restricciones normativas insuficientemente articuladas entre sí.
- Respuestas adaptadas a las realidades locales y dispositivos capaces de integrar la movilidad, la variabilidad y la incertidumbre.

2. Una simplificación en consonancia con la PPC.

La PPC es actualmente la principal herramienta sectorial de la Unión para controlar la presión que ejercen las actividades pesqueras sobre los ecosistemas marinos, los hábitats bentónicos y las poblaciones explotadas. Desde hace más de veinte años, se ha emprendido una trayectoria clara hacia la sostenibilidad, basada en planes de gestión plurianuales, la consecución progresiva del rendimiento máximo sostenible, la obligación de desembarque, la revisión de las medidas técnicas y el refuerzo de la lucha contra la pesca ilegal. Estos instrumentos han dado resultados cuantificables y contribuyen directa o indirectamente a varios descriptores de la DCSMM. Sin embargo, esta contribución sigue estando infravalorada en la evaluación del logro del buen estado ecológico, lo que alimenta una sensación de desconexión entre los objetivos establecidos por la Directiva y los esfuerzos ya realizados por las partes interesadas.

Garantizar un «enfoque más coherente y mejor integrado de la gobernanza de los océanos», como recomienda la Comisión Europea en su consulta, implica no solo una mejor coordinación entre los servicios y organismos técnicos, sino también un reconocimiento explícito de las

contribuciones de las políticas sectoriales existentes a los objetivos medioambientales perseguidos por la DCSMM. El descriptor 3 relativo a las especies e es explotadas, tal y como se aplica en la DCSMM, plantea, por ejemplo, un problema de coherencia. Al exigir simultáneamente el respeto de una tasa de explotación compatible con el RMD y el logro de niveles de biomasa superiores a determinados umbrales, no tiene en cuenta la realidad de las pesquerías mixtas, para las que los planes plurianuales reconocen la necesidad de recurrir a rangos de valores de mortalidad por pesca. El resultado es una situación en la que una población puede cumplir plenamente los objetivos de la PPC y, al mismo tiempo, considerarse que no alcanza el «buen estado ecológico» en el sentido de la DCSMM.

La integridad de los fondos marinos no puede evaluarse únicamente mediante una lógica de zonificación espacial. Debe apreciarse a la luz del conjunto de políticas y medidas que contribuyen efectivamente a la preservación de los hábitats, incluidas las medidas técnicas, los cierres selectivos, las zonas de veda y otros dispositivos de gestión. El reconocimiento explícito de otras medidas de conservación eficaces por zona (OECM) como contribuyentes al logro del buen estado ecológico constituye, a este respecto, un reto importante para la revisión de la Directiva.

El CC SUR recomienda:

- Una evaluación de la metodología existente
- Una evaluación y un reconocimiento de las contribuciones de las políticas sectoriales en la apreciación del logro del buen estado ecológico
- Una mejor coordinación entre los servicios y las instancias técnicas

3. Objetivos políticos claros

En varios Estados miembros se están llevando a cabo trabajos para la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina sin una orientación política clara, lo que alimenta una creciente preocupación por sus consecuencias a medio plazo.

Las preocupaciones más importantes se refieren al descriptor relativo a la integridad de los fondos marinos (D6) y a la definición operativa del buen estado ecológico asociado al mismo. A diferencia de otras políticas medioambientales de la Unión, este objetivo se aplica al conjunto de hábitats que componen los fondos marinos de las aguas europeas, que forman un «mosaico» complejo y muy entrelazado. Si bien se admite generalmente que, en el caso de los hábitats bentónicos, existe un gradiente de estados ecológicos que va desde un estado denominado «prístino» a un estado «bueno», pasando por «aceptable», antes de llegar a situaciones «muy degradadas» o «perdidas», la cuestión central sigue siendo cuál es el nivel de este gradiente que debe tomarse como referencia del buen estado ecológico. ¿Debe considerarse que solo un estado «bueno», o incluso «prístino», permite alcanzar el buen estado ecológico, o bien que un estado «aceptable» puede considerarse suficiente a la luz de los objetivos de la Directiva? Este punto es fundamental, ya que de él depende toda la evaluación del descriptor 6, con consecuencias potencialmente importantes para las

actividades antropogénicas, en particular las actividades pesqueras, que podrían estar sujetas a limitaciones severas, o incluso a cierres espaciales extensos.

El descriptor relativo a las especies explotadas, cuyo objetivo político es la explotación sostenible (D3), que puede equipararse a un estado «aceptable», podría llevar a considerar que, para el descriptor 6 y otros descriptores, el umbral que determina el buen estado ecológico se sitúa en un nivel intermedio, es decir, en un nivel en el que la resiliencia de los hábitats aún puede manifestarse.

La resolución de estas ambigüedades no es competencia del ámbito científico, sino del ámbito político. Los científicos pueden informar a los responsables políticos sobre las consecuencias ecológicas de los diferentes niveles de umbrales, pero no pueden definir por sí solos los objetivos normativos.

Por otra parte, la inclusión de valores umbral en un marco jurídico armonizado se enfrentará a la extrema diversidad de hábitats y conjuntos de especies presentes en las aguas europeas. Un marco de referencia único implicará necesariamente numerosas excepciones y ajustes, con el riesgo de producir el efecto contrario al de la simplificación buscada.

El CC SUR recomienda:

- Una orientación política clara sobre la definición operativa del buen estado ecológico
- Una solicitud de evaluación de las consecuencias asociadas a diferentes niveles de umbrales para un debate político informado
- Un marco político claro antes de los trabajos científicos