



Pescatori protagonisti dello sviluppo sostenibile del settore

Presentazione della ricerca Uilapesca-Cres: "Pesca illegale INN e lavoro decente, il ruolo dei pescatori e dei sindacati nelle organizzazioni internazionali e regionali per la pesca"

Evento in memoria di Gaetano Pensabene

Palermo 17 dicembre, ore 9.30
Palazzo delle aquile, sala delle lapidi
piazza pretoria 1

Programma dei lavori

Presiede:

Enrica Mammucari

segretaria generale Uilapesca

Messaggio di saluto

Leoluca Orlando

sindaco di Palermo

Introduzione:

Tommaso Macaddino

segretario regionale Uilapesca

Fabrizio De Pascale

segretario nazionale Uilapesca

Interventi:

Giuseppe Castiglione

sottosegretario di stato alla pesca Mipaaf

Mariaeltonora D'Andrea

Consulente FAO Decent work e protezione sociale

Laura Venittelli

Commissione agricoltura, Camera dei Deputati

Antonello Cracolici

assessore regionale agricoltura

Nino Marino

segretario regionale Uila Sicilia

Dario Cartabellotta

dipartimento regionale pesca mediterranea

Pietro Verna

caporeparto pesca marittima Mipaaf

Conclusioni:

Stefano Mantegazza

segretario generale Uila-Uil



Pesca illegale (INN) e lavoro decente: il ruolo dei pescatori e dei sindacati nelle organizzazioni internazionali e regionali per la pesca

IUU fishing and decent work: the role of fishermen and trade unions in international and regional fishery organisations





**Pesca illegale (INN) e lavoro decente:
il ruolo dei pescatori e dei sindacati nelle
organizzazioni internazionali e regionali per la pesca**

**IUU fishing and decent work:
the role of fishermen and trade unions
in international and regional fishery organisations**

S.H. Marashi & Fabrizio De Pascale

Ricerca realizzata dalla Uilapesca e dal Cres con il contributo
della Direzione Generale Pesca del Ministero per le Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali (Mipaaf)

Novembre 2016

INDICE

Premessapag. 7

Sommariopag. 9

PESCA ILLEGALE E LAVORO DECENTE

La componente umana della pesca illegale..... pag. 11

Migliorare le condizioni dei pescatori

per combattere la pesca illegale pag. 11

LAVORATORI E SINDACATI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Convenzioni e Dichiarazioni ONU

Il diritto al sindacato pag. 13

La definizione di lavoratore pag. 14

L'ILO, unica agenzia ONU tripartita pag. 14

Il diritto di consultazione pag. 15

La normativa UE

La definizione di lavoratore pag. 15

La libertà di associazione..... pag. 16

La carta sociale europea..... pag. 16

Il dialogo sociale europeo pag. 17

GLI STAKEHOLDERS NELLA STRATEGIA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Lo sviluppo sostenibile nel rapporto Brundtland (1987)..... pag. 19

Gli “stakeholders” nel diritto internazionale..... pag. 19

Gli stakeholders nell'universo ONU

Agenda 21 (1992)	pag. 20
Lavoratori e sindacati in Agenda 21	pag. 21
Millennium Goals (2005).....	pag. 21
La Dichiarazione “The future we want” Rio +20 (2012)	pag. 22
I grandi Stakeholders istituzionali	pag. 23
La partecipazione paritaria degli stakeholders all'ILO.....	pag. 23
L'impegno dell'OMI.....	pag. 24

Gli stakeholders nella normativa UE

Il processo di consultazione	pag. 24
Il Trattato di Lisbona (2007)	pag. 25
Il ruolo delle Parti sociali nel Trattato di Lisbona.....	pag. 25
Il programma “Better Regulation”.....	pag. 26

PESCATORI E SINDACATI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA PESCA

Pescatori e stakeholders nelle strategie FAO

La Conferenza Mondiale sulla pesca (1984)	pag. 28
Il ruolo dei pescatori nel Codice di condotta FAO	pag. 28

La normativa comunitaria

La riforma della PCP (2013).....	pag. 29
I Consigli consultivi (RAC)	pag. 29
“L'assenza” dei pescatori nella PCP.....	pag. 30

Lavoratori e sindacati nella Convenzione ILO C 188

L'Unione europea e la ILO C 188	pag. 31
---------------------------------------	---------

L'Unione europea e la pesca illegale	pag. 31
PESCATORI E SINDACATI NELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI DELLA PESCA	
L'obbligo degli Stati a cooperare	pag. 33
Le Organizzazioni regionali per la gestione della pesca (RFMO).....	pag. 33
La Dichiarazione “The future we want” Rio +20 (2012).....	pag. 34
La Dichiarazione “Trasformare il mondo entro il 2030” (2015)	pag. 34
L'assenza di norme finalizzate alla partecipazione dei pescatori	pag. 34
La necessità di rivedere il Codice di Condotta FAO per la pesca responsabile	pag. 35
Conclusioni	pag. 37
English version	pag. 39
Bibliografia	pag. 81

Premessa

Al momento di mandare in stampa questo studio, giungono due importanti notizie di carattere internazionale, di cui non è stato possibile tener conto ma che hanno una grande importanza in rapporto ai temi trattati: 1) la convocazione, da parte della Santa Sede il 21 novembre presso la sede della FAO, di un grande evento dedicato al tema: “la violazione dei diritti umani dei pescatori nella pesca illegale (INN); 2) l’annuncio della decima ratifica (Lituania 16 novembre), necessaria per l’entrata in vigore, della Convenzione ILO C 188 sul lavoro della pesca del 2007 che introduce i principi del lavoro decente nel settore.

La seconda notizia ha un grande significato pratico: la Convenzione diventerà uno standard internazionale riconosciuto che tutti gli stati dovranno rispettare e applicare. Per l’Italia non cambierà molto perché previsti dalla Convenzione sono già ampiamente garantiti dai CCNL sottoscritti dai sindacati Fai-Flai-Uilapesca e dalla legislazione sociale esistente, ad eccezione del tema “sicurezza sociale”, rispetto al quale la Convenzione prevede che “tutti i pescatori residenti abitualmente in uno stato membro dovrebbero beneficiare della sicurezza sociale a condizioni uguali a quella che si applica ad altri lavoratori” e impegna gli stati “a prendere misure per assicurare progressivamente questa sicurezza sociale”. Inoltre l’Italia dovrà designare l’autorità competente a svolgere i controlli sul rispetto della Convenzione.

Dovrà invece cambiare la normativa europea e internazionale in materia di pesca a partire dalla definizione stessa e molto spesso vaga di pescatore. La Convenzione ILO introduce nel diritto internazionale la definizione di lavoratore dipendente come “persona a bordo remunerata alla parte” (worker, travailleur), diversa dal comandante e dall’armatore. È un’importante innovazione terminologica di cui dovrà tener conto, in particolare l’Unione europea, se si pensa, ad esempio, che nella riforma della politica europea della pesca varata nel 2013 la parola pe-

scatore non compare mai, sostituita dalla figura dell'operatore "persona fisica o giuridica che gestisce o detiene un'impresa".

La prima notizia, relativa all'evento di Roma del 21 novembre, poi, è per la Uilapesca un particolare motivo di orgoglio. Nel 2012 presentammo, grazie al contributo della DG pesca del Mipaaf, una prima ricerca sul tema Pesca illegale e lavoro decente, nel quale evidenziavamo come, a quella data, non esistesse alcun documento ufficiale da parte di alcuna organizzazione internazionale che legasse questi due temi. La scelta della Santa Sede di dedicare a questo tema un evento così importante in occasione della giornata mondiale della pesca segna un punto di svolta che salutiamo con soddisfazione.

Fabrizio De Pascale

Segretario nazionale Uila Pesca

Enrica Mammucari

Segretaria generale Uila Pesca

Sommario

La gestione sostenibile e lo sviluppo delle risorse ittiche dipende dalla buona attuazione di misure di conservazione e gestione. Le decisioni prese a livello nazionale, regionale e internazionale devono coinvolgere i principali stakeholders interessati perché senza il loro coinvolgimento, queste misure potrebbero provocare reazioni negative, essere messe in discussione e successivamente ignorate.

In anni recenti ci si è sforzati di mettere in evidenza il legame tra la pesca illegale non registrata e non regolamentata (INN) con i diritti dei pescatori. Abbiamo sostenuto, in particolare, che i pescatori in possesso di contratti validi a tutela dei loro diritti è improbabile che praticino la pesca INN. Questi diritti sono stati consolidati nella convenzione ILO sul lavoro nella pesca, 2007 (C188), che ad oggi è prossima ad entrare in vigore.

Attualmente ci sono al mondo una quarantina di Organizzazioni Regionali di gestione della pesca (ORGP, acronimo inglese RF-MOs) responsabili della conservazione e tutela delle risorse ittiche. Le misure di conservazione e gestione adottate da queste organizzazioni sono però compromesse dalla pesca INN. Gli addetti al settore e i loro rappresentanti, quali stakeholders principali, dovrebbero partecipare attivamente a ogni fase del processo decisionale di queste organizzazioni. Finora non c'è stata alcuna partecipazione dei pescatori e dei loro sindacati nella definizione delle politiche e delle misure di conservazione e gestione. Questa partecipazione deve essere parte integrante del processo se l'obiettivo è una gestione sostenibile delle risorse. Tale partecipazione darà molta più legittimità alle misure adottate per garantire che le risorse vengano ben gestite e sviluppate.

Con l'entrata in vigore, nel 2016, dell'accordo FAO sulle misure dello stato di approdo in materia di pesca INN (2009), la prossima entrata in vigore della Convenzione ILO (C188) e una accresciuta partecipazione degli addetti al settore e dei loro sindacati nella formulazione e adozione di misure di conservazione e gestione,

lo sviluppo sostenibile delle risorse della pesca sarà più vicino a diventare una realtà.

PESCA ILLEGALE E LAVORO DECENTE

1. La responsabilità e il dovere degli Stati di cooperare per la conservazione e l'utilizzo razionale delle risorse dei mari sono stati sanciti negli articoli 116-120 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare. Questa responsabilità è stata ribadita in numerosi altri strumenti giuridici internazionali.

2. La gestione delle risorse ittiche è un triangolo ogni punto del quale rappresenta una componente importante della gestione stessa: le risorse della pesca; gli stati e le organizzazioni regionali; i pescatori. Tutti concordano che le misure di conservazione e gestione adottate dalle organizzazioni regionali sono compromesse dalla pesca INN.

La componente umana della pesca illegale

3. La pesca INN è commessa da pescatori. Sarebbe quindi importante studiare le ragioni che spingono i pescatori a impegnarsi in questa attività illegale. Fino ad oggi quasi tutta l'attenzione è stata focalizzata sulle risorse e sulle organizzazioni regionali, ignorando il fatto che il lato più importante di questo triangolo è quello tra le risorse e i pescatori. A livello internazionale e regionale molta poca attenzione è stata dedicata all'importanza dei pescatori e a chi li rappresenta.

4. Sia a livello internazionale che regionale c'è stata poca o nessuna partecipazione dei pescatori nella definizione di politiche e misure di conservazione e gestione. Nella migliore delle ipotesi, alcuni sindacati hanno ottenuto lo status di osservatore in alcune organizzazioni o nelle conferenze internazionali.

Migliorare le condizioni dei pescatori per combattere la pesca illegale

5. Se i pescatori e le loro organizzazioni fossero invitati a partecipare di diritto e ad essere attivamente coinvolti nel processo di pianificazione, introduzione ed esecuzione di misure volte a rea-

lizzare una gestione sostenibile delle risorse della pesca, i pescatori dovrebbero, almeno, poter godere di un “lavoro decente”, così come definito nella Convenzione ILO C 188.

6. Se i diritti dei pescatori fossero adeguatamente protetti ai sensi della Convenzione ILO C188, e questi insieme ai loro sindacati fossero invitati a partecipare al processo decisionale delle organizzazioni regionali, sarebbe possibile ridurre la pesca illegale. Rimarrà il problema delle bande criminali internazionali e della pesca pirata, benché l’attuazione delle disposizioni dell’accordo FAO sugli stati porto contribuirà a ridurre anche queste attività criminali.

LAVORATORI E SINDACATI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

7. In nessuno strumento giuridico delle Nazioni Unite e dell'ILO, l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite per le questioni relative al lavoro, esiste una definizione del termine "lavoratore". Ma guardando questi documenti il significato della parola emerge chiaramente. C'è una definizione di lavoratore della Corte europea di giustizia in relazione alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE. Ci sono, poi, molti strumenti giuridici ONU, ILO e UE che si riferiscono alle organizzazioni sindacali e al ruolo che esse svolgono nel rappresentare i loro membri.

Convenzioni e Dichiarazioni ONU

8. Esistono alcune convenzioni ONU che si occupano di lavoro. In particolare il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale sui diritti civili e politici, entrambi adottati nel 1966 che sono accordi vincolanti.

9. Nel 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 217 A (III) "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani". Gli articoli 22-25 della Dichiarazione includono disposizioni che sono strettamente identificabili con quelle incluse nella Costituzione ILO e nella Dichiarazione di Filadelfia.

Il diritto al sindacato

10. L'articolo 23 (4) della Dichiarazione ONU recita: "Ogni individuo ha il diritto di formare e di aderire ai sindacati per la difesa dei propri interessi". L'articolo 8 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 obbliga gli Stati aderenti di assicurare: "(a) il diritto di formare dei sindacati e di aderirvi di propria scelta ...", "(b) il diritto dei sindacati di formare federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste di costituire o aderire a organizzazioni sindacali internazionali." e "(c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro funzione, senza altre limitazioni oltre a quelle previste dalla legge ... "

11. L'ONU ha adottato altre convenzioni giuridicamente vincolanti concernenti il lavoro, tra le quali: lo status dei rifugiati (1954), lo status degli apolidi (1960) e le Convenzioni: per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1969), per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (1979); infine la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (1989).

12. Il capitolo 29.4 dell'Agenda 21 “promuovere la libertà di associazione” afferma che “i lavoratori e i loro sindacati devono svolgere un ruolo pieno e consapevole a sostegno dello sviluppo sostenibile”. E che “governo e datori di lavoro dovrebbero promuovere i diritti dei singoli lavoratori alla libertà di associazione e la tutela del diritto di organizzarsi come stabilito nelle convenzioni dell'OIL. I governi dovrebbero ratificare e attuare tali convenzioni”.

La definizione di lavoratore

13. La Conferenza Internazionale del Lavoro (ILC) ha sempre dato il senso più ampio possibile al termine “lavoratori”. In diverse occasioni, l'ILC ha sottolineato che, se l'oggetto di un determinato strumento giuridico non si limita solo ai lavoratori dipendenti, o se lo strumento non prevede alcuna esclusione specifica a favore di una o più categorie di lavoratori, il termine “lavoratore” include tutte le categorie di lavoratori. Secondo l'ILO: “E' difficile definire la parola “lavoratore” negli strumenti dell'ILO in un unico significato.”

L'ILO, unica agenzia ONU tripartita

14. L'ILO è l'unica agenzia delle Nazioni Unite tripartita che riunisce governi, datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori. Questa struttura unica offre pari voce a lavoratori, datori di lavoro e governi. Ciò fa sì che i punti di vista delle tre parti si riflettano in tutti gli standard sul lavoro e nella definizione delle politiche

e dei programmi dell'organizzazione. Il principio della libertà di associazione è al centro di tutti i valori dell'OIL. Sia nella Costituzione dell'organizzazione che nella dichiarazione di Filadelfia del 1944 è stato sancito il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (1949), così come nella Dichiarazione ILO sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro (1998). È inoltre un diritto proclamato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948).

Il diritto di consultazione

15. Diverse Convenzioni richiedono la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori su temi e problemi specifici. Alcune prevedono che questi rappresentanti devono essere riconosciuti tali nella legislazione o prassi nazionale, in conformità alla Convenzione sulla rappresentanza dei lavoratori 1971 (n° 135). Secondo i termini di tale Convenzione, l'espressione "rappresentanti dei lavoratori" comprende: (a) rappresentanti sindacali designati o eletti da sindacati o dai loro membri; o (b) rappresentanti eletti direttamente dai lavoratori in base alla legge, a regolamenti o ad accordi collettivi e le cui funzioni non comprendono attività che siano riconosciute come prerogativa esclusiva dei sindacati del paese interessato.

Normativa e documenti UE

La definizione di lavoratore

16. La sezione 4 del regolamento 2006 sull'immigrazione (Spazio economico europeo-EEA) definisce il "lavoratore" come "un lavoratore ai sensi dell'articolo 39 del trattato che istituisce la Comunità europea". E l'articolo 39 si riferisce solo alla libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE. Ai fini delle leggi comunitarie, chi lavora a tempo pieno con una retribuzione, deve considerarsi come un lavoratore. Ma quando un cittadino dell'Unione o dell'EEA può essere considerato lavoratore ai sensi del diritto comunitario? Secondo la giurisprudenza della Corte europea di Giustizia basta che il richiedente sia stato impiegato per un minimo di 10-12 ore la settimana. Nella causa "Lawrie-Blum [1986] ECR 2121", la

Corte ha dichiarato che il punto essenziale è che la persona fornisca servizi per un dato tempo, per e sotto la direzione di un'altra, in cambio di una remunerazione.

La libertà di associazione

17. L'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce la libertà di associazione, affermando che: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, in particolare in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di fondare e di aderire ai sindacati per la tutela dei propri interessi". L'articolo 138.1 del trattato che istituisce l'Unione europea afferma che: "la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle le parti sociali a livello comunitario e deve prendere misure utili a facilitare il loro dialogo, assicurando un sostegno equilibrato alle parti".

18. Lo strumento più completo, adottato dal Consiglio d'Europa è la Carta sociale europea, firmata nel 1961. La parte 1.5 della Carta recita: "Tutti i lavoratori e datori di lavoro hanno il diritto alla libertà di associazione in organizzazioni nazionali o internazionali per la tutela dei loro interessi economici e sociali " e la parte 1.6 afferma: "Tutti i lavoratori e datori di lavoro hanno diritto alla contrattazione collettiva".

La carta sociale europea

19. La Carta sociale europea stabilisce inoltre che ogni Stato che desidera diventare Parte contraente, si impegna a essere vincolato da almeno 10 articoli del capitolo sociale. Tuttavia, dei sette articoli considerati particolarmente significativi, ogni Parte ne deve accettare almeno cinque tra cui i diritti: al lavoro; di associazione; alla contrattazione collettiva; alla sicurezza sociale; all'assistenza medica; alla protezione della famiglia; alla protezione e assistenza dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Nel 1988, 1991 e 1995 sono stati sottoscritti dei protocolli aggiuntivi, finalizzati a migliorare il meccanismo di controllo e

l'effettiva applicazione dei diritti sociali garantiti dalla Carta.

Il dialogo sociale europeo

20. I sindacati rappresentano una delle parti sociali, così come i rappresentanti del lavoro. Essi sono una parte importante del dialogo sociale. L'articolo 152 stabilisce che: "L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo stesso livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti sociali, nel rispetto della loro autonomia ". E secondo il Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione "Le parti sociali sono gli organismi che rappresentano i due lati dell'industria: i datori di lavoro e i dipendenti".

21. La Commissione europea consulta le parti sociali, in una prima fase sul possibile orientamento di un'iniziativa e poi, in una seconda fase, sul contenuto dell'iniziativa. Il dialogo sociale fa riferimento a discussioni, consultazioni, negoziazioni e azioni comuni che coinvolgono le parti sociali. Esistono due forme principali di dialogo sociale: (a) dialogo tripartito che coinvolge le autorità pubbliche, e (b) dialogo bipartito tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali. Queste si svolgono a livello intersettoriale e nell'ambito di comitati di dialogo sociale settoriale.

GLI STAKEHOLDERS NELLA STRATEGIA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Lo sviluppo sostenibile nel rapporto Brundtland (1987)

22. La Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) fu convocata dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale 38/161 nel dicembre 1983. La Commissione, conosciuta anche come "Commissione Brundtland", doveva rispondere alla crescente preoccupazione per il deterioramento dell'ambiente e delle risorse naturali e considerare le conseguenze di tale deterioramento per lo sviluppo economico e sociale. La Commissione doveva "proporre strategie ambientali a lungo termine per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile nel 2000 e oltre".

23. Il Rapporto Brundtland "Our Common Future", fu presentato all'Assemblea Generale ONU nel 1987. Il rapporto allertava il mondo circa l'urgenza di progredire verso uno sviluppo economico sostenibile senza impoverire le risorse naturali o danneggiare l'ambiente. Il Rapporto definiva anche il concetto di "sviluppo sostenibile": uno "sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni". La pubblicazione del Rapporto e il lavoro della WCED hanno posto le basi per la convocazione del Summit della Terra del 1992 e l'adozione dell'Agenda 21, la Dichiarazione di Rio e l'istituzione della Commissione per lo sviluppo sostenibile.

24. Il Rapporto Brundtland identificava tre componenti fondamentali per lo sviluppo sostenibile: (a) la tutela dell'ambiente; (b) la crescita economica; (c) l'equità sociale.

Gli "stakeholders" nel diritto internazionale

25. Negli ultimi anni il termine "stakeholder" è stato utilizzato da molte organizzazioni nazionali e internazionali per riferirsi a chi ha un interesse diretto o indiretto nelle attività di specifiche organizzazioni. Gli stakeholders sono stati definiti dallo Stanford Research Institute nel 1963 come: "quei gruppi senza il cui sostegno

l'organizzazione cesserebbe di esistere.” Il termine “stakeholder” è stato ulteriormente sviluppato da R. Freeman nel 1980. Egli ha definito gli stakeholders come: “Una persona, gruppo o organizzazione che abbia interesse o coinvolgimento in una organizzazione”. Questi “possono influenzare o essere soggetti a obiettivi e politiche dell'organizzazione”.

26. In un documento FAO del 2006, lo stakeholder è definito come “una persona che ha qualcosa da guadagnare o da perdere dai risultati di un processo di pianificazione o di un progetto. Possono essere organizzazioni, gruppi, dipartimenti, strutture, reti o individui “.

27. Gli stakeholders possono essere primari e secondari. I primari sono quelli che hanno un interesse diretto sulla risorsa, mentre i secondari sono coloro che hanno un interesse più indiretto, come ad esempio istituzioni o enti che si occupano di gestione delle risorse. La definizione di “stakeholder” comprende gruppi e organizzazioni.

28. Secondo un rapporto della FAO “Uno dei primi passi in quasi ogni intervento che interessa l'uso delle risorse naturali è l'identificazione di quegli individui e gruppi che hanno una sorta di scommessa o interesse per la risorsa”. Secondo l'OCSE, gli stakeholders sono agenzie, organizzazioni, gruppi o individui che hanno un interesse diretto o indiretto in un intervento di sviluppo o nella sua valutazione.

Gli stakeholders nell'universo ONU

Agenda 21 (1992)

29. L'Agenda 21 individua nove settori della società considerati come i principali canali attraverso i quali l'ampia partecipazione potrebbe facilitare le attività delle Nazioni Unite relative allo sviluppo sostenibile. Sono stati ufficialmente chiamati “Gruppi maggiori” e comprendono: donne, bambini e giovani, popoli indigeni, organizzazioni non governative, autorità locali, **lavoratori e**

sindacati, aziende e industria, comunità scientifica e tecnologica, agricoltori. Nella Dichiarazione “Il futuro che vogliamo”, adottato dalla Conferenza Rio + 20, il ruolo che i gruppi maggiori possono svolgere nel perseguire una società sostenibile per le generazioni future è stato ulteriormente evidenziato. Inoltre, altri stakeholders, come le comunità locali e i gruppi del volontariato sono stati invitati a partecipare al processo ONU per lo sviluppo sostenibile.

Lavoratori e sindacati in Agenda 21

30. Il capitolo 29 dell’Agenda 21 “Rafforzare il ruolo dei lavoratori e dei loro sindacati” sostiene, in particolare, che:

“L’azione per attuare uno sviluppo sostenibile comporterà degli aggiustamenti e creerà nuove opportunità, a livello nazionale e di impresa e i lavoratori saranno tra i primi gruppi coinvolti. I sindacati che li rappresentano sono attori essenziali nel facilitare il raggiungimento dello sviluppo sostenibile in ragione della loro esperienza nell’affrontare le trasformazioni industriali, l’alta priorità che attribuiscono alla protezione dell’ambiente di lavoro e il relativo ambiente naturale, la loro azione di promozione di uno sviluppo economico socialmente responsabile. L’attuale rete di collaborazione tra i sindacati e la loro consistenza offrono importanti canali che possono supportare concetti e pratiche di sviluppo sostenibile. Il principio di tripartitismo fornisce la base per una collaborazione rafforzata tra lavoratori e i loro rappresentanti, governi e datori di lavoro per l’attuazione di uno sviluppo sostenibile”.

Millennium Goals (2005)

31. Secondo l’Obiettivo 17 degli Obiettivi del Millennio: “Una soddisfacente Agenda per lo sviluppo sostenibile richiede partenariati tra governi, settore privato e società civile. Queste partnerships inclusive, costruite su principi e valori insieme a una visione comune che ponga al centro le persone e l’ambiente sono necessarie a livello globale, regionale, nazionale e locale”.

32. Sempre l'obiettivo 17 "rivitalizzare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile" si riferisce alla importanza dei partenariati multi-stakeholder, affermando: "Migliorare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile, integrato da partenariati multi-stakeholder che mobilitano e condividono conoscenze, esperienze, tecnologia e risorse finanziarie, per sostenere il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile in tutti i paesi, in particolare in quelli in via di sviluppo".

33. Nel condurre le sue valutazioni, il Gruppo ONU di valutazione standard (UNEG) afferma che "gli stakeholders dovrebbero essere consultati nella pianificazione, progettazione, conduzione e follow-up di valutazione" (Standard 3.11). Questa guida spiega come questo standard può essere messo in pratica.

La Dichiarazione "The future we want" Rio+20 (2012)

34. La parte C del documento finale della Conferenza Rio+20, "The future we want" (2012) invita a "coinvolgere i Gruppi maggiori e gli altri stakeholders" nella realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Il paragrafo 43 stabilisce che "lo sviluppo sostenibile richiede il significativo coinvolgimento e la partecipazione attiva delle legislazioni regionali, nazionali e sub-nazionali e tutti i Gruppi maggiori: donne, bambini e giovani, popoli indigeni, organizzazioni non governative, autorità locali, lavoratori e sindacati, imprese e industria, comunità scientifica e tecnologica, agricoltori, così come altri stakeholders"

35. Nel paragrafo 88 (h) della Dichiarazione Rio+20, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) è invitato a rivedere i suoi meccanismi per la partecipazione dei Gruppi maggiori e degli stakeholders. L'UNEP, inoltre, dovrebbe "garantire la partecipazione attiva di tutti gli stakeholder più importanti, basandosi sulle migliori prassi e sui modelli provenienti da istituzioni multilaterali competenti ed esplorando nuovi meccanismi per promuovere la trasparenza e l'impegno effettivo della società civile ... "

36. In risposta a questa richiesta, in occasione della Prima sessione nel febbraio 2013, il Consiglio direttivo dell'UNEP ha adottato la decisione 27/2 sugli accordi istituzionali. Il Paragrafo 7: "Meccanismi per il coinvolgimento degli stakeholders nell'UNEP" chiede al Consiglio di assicurare la partecipazione di tutti i principali stakeholders, nonché un coinvolgimento effettivo della società civile nel suo lavoro.

I grandi Stakeholders istituzionali

37. Un riferimento a degli "stakeholders istituzionali" viene dal Financing Office Development (FfD) del Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali che sottolinea come, oltre le Nazioni Unite, i principali stakeholders istituzionali sono la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO) e la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD). Queste istituzioni partecipano attivamente a riunioni intergovernative sull'attuazione del Consenso Monetario e a progetti per il finanziamento dello sviluppo. All'interno del sistema delle Nazioni Unite, le commissioni regionali, l'OIL, l'IFAD e altre agenzie hanno anche affrontate le questioni sollevate dal Consensus Monetario.

La partecipazione paritaria degli stakeholders all'ILO

38. La struttura tripartita (vedi para 15) rende l'ILO un forum unico in cui governi e parti sociali dei suoi Stati membri possono discutere liberamente e apertamente ed elaborare standard lavorativi e politiche. La nota di orientamento 7 "partecipazione degli stakeholders", offre una panoramica sull'approccio ILO per la partecipazione degli stakeholders e sulla loro particolare importanza nel processo di valutazione.

39. Il Consiglio di amministrazione è l'organo esecutivo dell'ILO. Si riunisce tre volte l'anno e prende decisioni in materia di politiche, decide l'ordine del giorno della Conferenza internazionale del lavoro, adotta il progetto di programma e il bilancio dell'Organiz-

zazione per la presentazione alla Conferenza ed elegge il direttore generale. Il Consiglio di amministrazione è composto da 56 membri titolari (28 governi, 14 datori di lavoro e 14 lavoratori).

L'impegno dell'OMI

40. Riferimenti agli stakeholders e al loro ruolo nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) sono contenuti in diversi documenti tra cui il rapporto 2013 per promuovere lo sviluppo sostenibile e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio.

41. Il rapporto afferma che l'OMI è il punto focale, nonché la forza trainante, per garantire che l'industria diventi più verde e pulita. Il rapporto prosegue sostenendo che “lo sviluppo sostenibile sarà qualcosa in cui l'OMI, il settore dei trasporti marittimi e tutti gli altri stakeholders, desiderosi di trasformare la sostenibilità in una realtà tangibile, saranno in grado di unirsi insieme e dare un contributo molto positivo”.

Gli stakeholders nella normativa UE

42. Ci sono diversi documenti dell'Unione Europea (UE) che sottolineano l'importanza della partecipazione degli stakeholders nella definizione delle politiche della Commissione. La Commissione sostiene che “la progettazione, valutazione e revisione delle politiche di intervento trae profitto dagli inputs degli stakeholders, sia di quelli che subiranno un impatto diretto di questa politica, sia di chi sarà coinvolto nel garantire la sua corretta applicazione. La consultazione degli stakeholders può anche migliorare le conoscenze di base per una determinata iniziativa politica. La consultazione preventiva può evitare problemi in seguito e promuovere una migliore accettazione dell'iniziativa politica/intervento”.

Il processo di consultazione

43. Nel documento “Orientamenti di consultazione degli stakeholders”, l'UE afferma che “la consultazione è un processo formale

con cui la Commissione raccoglie gli inputs e i punti di vista degli stakeholders sulle sue politiche. La consultazione è un processo continuo e le consultazioni formali degli stakeholders completano l'interazione più ampia della Commissione con gli stessi stakeholders". E ancora: "la Commissione già consulta i cittadini e gli altri stakeholders su tutte le principali iniziative politiche. Ma [la Commissione] ha intenzione di consultarli più spesso e in modo più efficace, in tutte le fasi del processo decisionale. Questa apertura potrà aiutare l'UE a diventare più trasparente, responsabile ed efficace".

Il Trattato di Lisbona (2007)

44. L'articolo 11 del Trattato di Lisbona UE 2007 chiarisce che una decisione presa dalla Commissione deve essere basata su ampie consultazioni con le parti interessate. La sezione 1 dell'articolo 11 stabilisce che le istituzioni dell'UE devono dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative l'opportunità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutte le aree di azione dell'Unione. La sezione 3 prosegue affermando che: "la Commissione europea deve condurre ampie consultazioni con le parti interessate al fine di assicurare che le azioni dell'Unione siano coerenti e trasparenti".

Il ruolo delle Parti sociali nel Trattato di Lisbona

45. L'articolo 152 del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea afferma che: "L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo stesso livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa deve facilitare il dialogo tra le parti sociali, nel rispetto della loro autonomia". Le parti sociali sono definite come "le organizzazioni delle parti sociali che rappresentano gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro europei". Le principali organizzazioni che rappresentano le parti sociali a livello europeo sono i datori di lavoro, lavoratori, sindacati, governi, ecc.

Il programma “Better Regulation”

46. La procedura per tali consultazioni è stata ulteriormente chiarita e regolata dalla comunicazione “Better regulation” relativa alle “guidelines” per gli stakeholders. La sezione 2 si riferisce alla consultazione intesa come un processo formale con cui la Commissione raccoglie inputs e punti di vista dagli stakeholders sulle sue politiche. La sezione 3 riguarda i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione degli stakeholders.

PESCATORI E SINDACATI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA PESCA

47. Dall'analisi degli strumenti giuridici internazionali, si può concludere che i pescatori e le loro organizzazioni sindacali di rappresentanza sono i soggetti primari e principali interessati nello sviluppo sostenibile delle risorse ittiche. Negli ultimi anni la partecipazione degli stakeholders nelle varie fasi progettuali è stata ampliata da quasi tutte le organizzazioni internazionali. È evidente che la maggior parte delle organizzazioni internazionali chiedono agli stakeholders di essere più strettamente associati alle attività di: gestione, raccolta dati, costruzione della conoscenza, analisi delle opzioni, processi decisionale e attuazione. Il coinvolgimento degli stakeholders diviene essenziale quando si tratta della conservazione e della gestione delle risorse ittiche.

48. Il principio di “sviluppo sostenibile” è divenuto una componente necessaria anche della gestione della pesca. Dopo la pubblicazione del Rapporto Brundtland nel 1987 questo principio è stato incorporato nella maggior parte degli strumenti giuridici internazionali che si occupano di gestione della pesca.

Pescatori e stakeholders nelle strategie FAO

49. Secondo l'indicatore FAO per lo sviluppo sostenibile della pesca marittima, “lo sviluppo sostenibile della pesca richiederà una migliore *governance* e dei cambiamenti affinché i principali stakeholders si focalizzino maggiormente sui risultati a lungo termine”. Il rapporto prosegue elencando una serie di requisiti che devono essere soddisfatti al fine di ottenere una migliore *governance* tra cui una maggiore partecipazione da parte di tutti i soggetti interessati nel processo di gestione della pesca e una migliore comprensione delle caratteristiche socio-economiche della pesca.

50. In un rapporto FAO si afferma che “i principi generali e l'approccio per una gestione efficace e responsabile della pesca sono contenuti nel Codice di condotta FAO, molti dei quali si riferiscono a un approccio eco-sistemico della pesca (EAF)”. E prosegue “una

delle implicazioni di attuazione dell'approccio EAF è un'espansione del collegamento settoriale tra gli stakeholders". Il successo e l'efficacia di questo approccio dipendono dall'adeguata armonizzazione e coordinamento dei lavori delle istituzioni coinvolte. Il ruolo e le responsabilità di ciascun componente richiedono coordinamento e integrazione di tutti gli stakeholders.

La Conferenza Mondiale sulla pesca (1984)

51. In quasi tutti i documenti recenti della FAO sulla gestione della pesca e dell'acquacoltura, viene posta particolare attenzione ai pescatori e al loro ruolo. La sezione VI del Testo della strategia per la gestione della pesca e lo sviluppo "Conferenza mondiale FAO sulla gestione della pesca e lo sviluppo 1984", dichiarava:

"È importante coinvolgere tutti i gruppi interessati, inclusi gli amministratori, scienziati e pescatori, nel processo di formulazione e nell'attuazione delle misure di gestione. I pescatori sono più propensi a rispettare le misure di gestione quando sono in grado di vedere i benefici che sorgeranno da tali misure e se sono stati coinvolti nella formulazione delle misure".

Il ruolo dei pescatori nel Codice di condotta FAO

52. Ulteriori riferimenti ai lavoratori e al loro ruolo si trovano nel Codice di condotta FAO per una pesca responsabile (1995). Tra i principi generali del Codice, l'articolo 6.16, in particolare, si riferisce al loro ruolo nell'attuazione del Codice:

"Gli Stati riconoscendo la superiore importanza per i pescatori e gli acquacoltori di capire la conservazione e la gestione delle risorse della pesca dalle quali dipendono, dovrebbero promuovere la consapevolezza di una pesca responsabile attraverso l'educazione e la formazione. Essi dovrebbero assicurare che i pescatori e gli acquacoltori siano coinvolti nel processo di formulazione ed applicazione delle politiche, anche guardando alla facilitazione dell'applicazione di questo Codice".

53. E ancora l'articolo 7.1.2:

“Nelle aree sotto giurisdizione nazionale, gli Stati dovrebbero cercare di identificare i soggetti locali relativi aventi legittimi interessi nell’uso e nella gestione delle risorse della pesca e stabilire accordi per consultarli al fine di acquisire la loro collaborazione per realizzare una pesca responsabile”.

La normativa comunitaria

La riforma della PCP (2013)

54. Nel 2013 l'UE ha riformato la sua politica comune della pesca (PCP), creando un nuovo sistema per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse. Il paragrafo 4 delle note introduttive del Regolamento 1380/2013 afferma che: “La PCP deve garantire che le attività di pesca e di acquacoltura contribuiscano alla sostenibilità ambientale, economica e sociale a lungo termine.”

I Consigli consultivi (RAC)

55. Il paragrafo 65 rileva che: “Il dialogo con gli stakeholders ha dimostrato essere essenziale per conseguire gli obiettivi della PCP. Tenendo conto delle diverse situazioni nelle acque dell’Unione e la crescente regionalizzazione della PCP, i Consigli Consultivi dovrebbero consentire alla PCP di beneficiare delle conoscenze e dell’esperienza di tutti gli stakeholders”. L’articolo 43 “Istituzione dei consigli consultivi” prevede che il compito di questi organismi è di presentare raccomandazioni e suggerimenti su questioni relative alla gestione della pesca e dell’acquacoltura e sugli aspetti socio-economici alla Commissione e allo Stato membro interessato e di informare la Commissione e gli Stati membri sui problemi relativi alla gestione e conservazione delle risorse e sugli aspetti socio-economici. I consigli consultivi (AC) sono organizzazioni guidate dagli stakeholders che forniscono alla Commissione e ai paesi UE raccomandazioni in materia di gestione della pesca. Considerati un pilastro della riforma, i Consigli dovrebbero coinvolgere gli stakeholders nel processo decisionale, così che tutte le

parti interessate saranno in grado di mantenere un dialogo e cooperare per lo sviluppo e l'attuazione della PCP.

56. Il Consiglio UE chiarisce che intende adottare un quadro generale per la creazione dei RAC, al fine di incoraggiare la partecipazione del settore nella definizione e gestione della PCP. In tale contesto, le parti interessate possono proporre consigli e suggerimenti alla Commissione e alle autorità nazionali competenti riguardo le aree geografiche coperte da un RAC. Finora sono stati istituiti per il Mar Baltico; il Mar Mediterraneo; Mare del Nord; acque di nord-ovest; acque di sud-ovest; stock pelagici; flotte d'alto mare.

“L’assenza” dei pescatori nella PCP

57. Colpisce come nella riforma della politica europea della pesca, la parola “pescatore” non compare mai, sostituita dalla figura dell’operatore “persona fisica o giuridica che gestisce o detiene un’impresa”. Nel Feamp 2014-2020 la parola pescatore viene recuperata, nel senso di “qualsiasi persona che esercita attività di pesca commerciale”.

Lavoratori e sindacati nella Convenzione ILO C 188

58. La C 188 introduce diversi importanti nuovi principi. Innanzitutto, l’obiettivo dichiarato in preambolo, che è “di assicurare che i pescatori beneficino di condizioni decenti per lavorare a bordo delle navi da pesca, in ciò che concerne le condizioni minime richieste per il lavoro a bordo, le condizioni di servizio, l’alloggio e l’alimentazione, la protezione della sicurezza e della salute sul lavoro, le cure mediche e la sicurezza sociale”. Poi perché riconosce il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e introduce il principio della consultazione, prevedendo che queste organizzazioni debbano essere “consultate”, in numerosi casi, dall’autorità competente prima di adottare delle decisioni. Infine perché riconosce il valore dei Contratti collettivi di lavoro, considerandoli, tra le “altre misure” di cui lo stato dispone per attuare la convenzione.

59. Ma l’innovazione, forse più importante, è che nella definizione

di “pescatore” viene introdotta la figura del lavoratore dipendente, come “persona a bordo remunerata alla parte”, diversa dall’armatore e dal comandante; il lavoratore (“travailleur”, “workers”) diventa così destinatario diretto dei diritti affermati dalla convenzione.

L’Unione europea e la ILO C 188

60. Nel 2010 il Consiglio UE invitava gli stati a ratificare “nell’interesse dell’Unione” la Convenzione ILO C 188. Nel 2013 le parti sociali europee del settore (ETF-Europeche-Cogeca) hanno raggiunto un accordo e avanzato la proposta di allineare il diritto comunitario con la Convenzione C 188. Nel 2016 la Commissione ha adottato una proposta per introdurre quell’accordo nella normativa UE.

L’Unione europea e la pesca illegale

61. Nello stesso comunicato stampa che annunciava la proposta di Direttiva sul recepimento della ILO C 188, il commissario europeo per l’ambiente, la pesca e gli affari marittimi Karmenu Vella dichiarava:

“L’UE sta conducendo una lotta globale contro le attività di pesca illegale. La pesca illegale danneggia la salute e la sicurezza dei pescatori. La proposta odierna migliorerà le condizioni di lavoro dei pescatori in mare, ridurrà l’incentivo per la pesca illegale e garantirà un settore della pesca sano e sostenibile che continuerà ad attrarre lavoratori qualificati “.

Questa affermazione è un chiaro riconoscimento del fatto che vi è un legame diretto tra la pesca illegale, che mina lo sviluppo sostenibile della pesca, e le condizioni di lavoro dei pescatori. È la prima volta che questo link viene ufficialmente riconosciuto.

PESCATORI E SINDACATI NELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI PER LA PESCA

L'obbligo degli Stati a cooperare

62. La conservazione e la gestione delle risorse dei mari sono una responsabilità degli Stati. Essi devono collaborare tramite l'istituzione di organizzazioni regionali o sub-regionali per adempierla. Questa responsabilità deriva dalle Convenzioni di Ginevra del 1958 sul diritto del mare e dalla Convenzione ONU sul diritto del mare di Montego Bay del 1982. Da allora tutti gli strumenti internazionali che affrontano il tema della conservazione e gestione delle risorse ittiche hanno ribadito il dovere degli stati di rafforzare il potere e la capacità delle organizzazioni della pesca per gestire correttamente le risorse.

63. L'articolo 10 dell'accordo ONU sugli "Straddling stocks" (1995) stabilisce che: "Nel compiere il loro obbligo di cooperare con le organizzazioni di gestione sub-regionali o regionali per la pesca, gli Stati membri devono: garantire la piena cooperazione degli organismi e industrie nazionali nell'attuazione delle raccomandazioni e delle decisioni dell'organizzazione".

Le Organizzazioni regionali per la gestione della pesca (RFMO)

64. Le risorse ittiche mondiali sono attualmente coperte dall'azione di più di 50 organizzazioni internazionali, regionali e sub-regionali. Queste organizzazioni funzionano, sia come organi consultivi senza poteri, sia come organizzazioni che hanno la facoltà di introdurre misure di conservazione e gestione vincolanti per i paesi membri. Le organizzazioni alle quali i paesi membri hanno conferito il potere di regolamentare e introdurre misure di conservazione e gestione nella zona per cui sono responsabili, sono definite come Organizzazioni regionali di gestione della pesca (RFMO nell'acronimo inglese). Escludendo le organizzazioni che si occupano di risorse interne (laghi e fiumi) e di mammiferi marini, attualmente si contano 26 organizzazioni di gestione della pesca.

65. Gli accordi e le convenzioni istituivi di queste organizzazioni sembrano concentrarsi principalmente sulla raccolta di informazioni e dati scientifici relativi alle specie all'interno della zona di competenza. Stabiliscono la procedura per l'introduzione di misure di conservazione e gestione che sono spesso soggette a procedure di "obiezione" da parte dei paesi membri, che spesso si traducono in un notevole ritardo nell'attuazione delle misure.

La Dichiarazione "The future we want" Rio+20 (2012)

66. Il paragrafo 17 della Dichiarazione "The future we want" Rio+20 parla di lotta contro la pesca illegale attraverso il rafforzamento delle RFMOs e invita gli Stati a firmare l'accordo FAO sugli Stati di approdo; malgrado questi riferimenti, il documento non è chiaro nell'identificare il ruolo dei pescatori e delle loro organizzazioni sindacali nel lavoro delle RFMO.

La Dichiarazione "Trasformare il mondo entro il 2030" (2015)

67. Il paragrafo 14.4 del documento ONU 2015 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile "Trasformare il nostro mondo entro il 2030" afferma: "Regolare efficacemente entro il 2020 la pesca e fermare il sovrasfruttamento, la pesca illegale (INN) e altre pratiche di pesca distruttive, attuare piani scientifici di gestione al fine di ricostituire gli stock ittici nel più breve tempo possibile, almeno a livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, determinato dalle loro caratteristiche biologiche". Per realizzare questo obiettivo, Stati e RFMOs dovranno agire in modo rapido ed efficace, includendo i pescatori e i loro rappresentanti in tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile delle risorse della pesca.

L'assenza di norme finalizzate alla partecipazione dei pescatori

68. I documenti delle Nazioni Unite sui vari aspetti della conservazione e gestione delle risorse della pesca, comprese le conferenze sullo sviluppo sostenibile e i riferimenti alla pesca illegale, non fanno specifico riferimento al ruolo o alla partecipazione

dei pescatori e dei loro rappresentanti nel lavoro delle RFMOs. Nei documenti ONU ci sono dei riferimenti generali relativi alla partecipazione degli stakeholders in tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile. Da questi riferimenti possiamo concludere che i pescatori e i loro rappresentanti dovrebbero costituire parte integrante del lavoro svolto dalle RFMOs.

69. La procedura seguita dalle RFMOs in materia di conservazione e gestione si concentra sulle risorse, sui dati scientifici e sul dovere degli Stati membri di attuare le misure regolamentari. Non vi sono disposizioni in questi accordi che prevedano la partecipazione dei pescatori o dei loro rappresentanti nelle diverse fasi di attività delle organizzazioni. I pescatori sono coloro che dovrebbero attuare le politiche e le misure decise dall'organizzazione ma ad essi non è riconosciuto alcun status nei suoi meccanismi decisionali. Decisioni prese dalle RFMOs senza la partecipazione dei pescatori o dei loro rappresentanti sono una diretta ed evidente contraddizione con tutte le dichiarazioni delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali che raccomandano e richiedono la partecipazione degli stakeholders in tutti gli aspetti della gestione.

La necessità di rivedere il Codice di Condotta FAO per la pesca responsabile

70. Il capitolo 7 del Codice di condotta della FAO per la Pesca Responsabile tratta della Gestione della Pesca. L'articolo 7.1.6:

Rappresentanti delle organizzazioni, sia governative che non governative, interessate alla pesca devono ricevere l'opportunità di partecipare agli incontri delle organizzazioni e degli accordi subregionali o regionali per la gestione della pesca come osservatori o, nel caso, in altra forma, in accordo con le procedure dell'organizzazione o dell'accordo interessati. Questi rappresentanti devono avere tempestivo accesso ai documenti e rapporti di tali incontri, fatte salve le regole procedurali di accesso a questi.

71. Il Codice ha oggi, più di 20 anni. Ci sono aspetti che devono essere aggiornati al fine di affrontare le nuove sfide nella gestione della pesca. Spesso i pescatori di molti paesi esprimono risentimento e rabbia verso le misure di conservazione e di gestione introdotte perché le considerano a volte sbagliate, a volte ingiuste, ma soprattutto perché non sono stati consultati preventivamente nel processo di formazione di tali misure. I pescatori e i loro rappresentanti devono partecipare al lavoro delle RFMOs ma non, come il Codice suggerisce, in qualità di “osservatori o altro”. Dovrebbero essere partners paritari per dare legittimità alle decisioni prese.

Conclusioni

Nel 1984 nella Strategia per la Gestione della Pesca e lo Sviluppo della FAO si leggeva:

“E’ importante coinvolgere tutti i gruppi interessati, inclusi amministratori, scienziati e pescatori, nel processo di formulazione e nell’attuazione delle misure di gestione. I pescatori sono più propensi a rispettare le misure di gestione quando sono in grado di vedere i benefici che sorgeranno da tali misure e laddove siano stati coinvolti nella formulazione delle misure”.

L’enfasi posta dalle Nazioni Unite, dalla FAO, dall’UE e da altre organizzazioni internazionali riguardo la partecipazione attiva di persone, gruppi e istituzioni, direttamente o indirettamente interessati come stakeholder, dimostra che senza tale partecipazione qualsiasi progetto sarà carente degli inputs di questi stakeholders. Questa partecipazione deve essere reale e, se necessario, incoraggiata. La semplice partecipazione degli stakeholder alle riunioni, in qualità di osservatori non è e non può essere considerata vera consultazione e partecipazione. Gli addetti del settore e i loro rappresentanti devono essere invitati come partner alla pari nella preparazione, definizione e attuazione di tutte le decisioni relative allo sviluppo sostenibile delle risorse della pesca.

Ci sono forte risentimento e diffidenza in molte comunità di pescatori riguardo l’introduzione di misure di conservazione e gestione. Queste misure non possono essere attuate in modo efficace finché non ci sarà una completa collaborazione dei pescatori e delle loro comunità con le autorità che stabiliscono le misure di conservazione e gestione. Per questo motivo la partecipazione di pescatori e dei loro rappresentanti deve diventare una componente principale della struttura di qualsiasi RFMOs.

Il legame tra la pesca illegale e diritti dei pescatori, ben spiegato in uno studio della Uilapesca nel 2012, ha progressivamente acquisito una più ampia accettazione a livello internazionale. La prossima

entrata in vigore della Convenzione ILO C 188 che interviene sui diritti dei pescatori porterà necessariamente a una maggiore declinazione di questo rapporto in tutte le sedi e rafforzerà la necessità di accrescere la partecipazione e il ruolo degli stakeholders, in particolare le organizzazioni datoriali e sindacali, nella definizione e attuazione politiche della pesca.

La Uilapesca sostiene che senza una partecipazione effettiva da parte dei pescatori e dei loro rappresentanti nel lavoro delle RFMOs, l'obiettivo del Millennio di uno sviluppo sostenibile della pesca non potrà essere raggiunto.

La Uilapesca crede fermamente che il comitato della FAO per la pesca (COFI), che è l'organo internazionale supremo in materia di gestione della pesca, dovrebbe invitare le RFMOs, comprese quelle istituite ai sensi dell'articolo XIV della propria Costituzione, a esaminare le soluzioni che possano agevolare la partecipazione dei pescatori e dei loro rappresentanti nel loro lavoro. Senza tale partecipazione, la pesca INN continuerà ad essere esercitata da coloro che subiscono la normativa e non accettano i dati scientifici che stanno dietro l'introduzione di quelle misure.

Come sottolineato all'inizio di questo studio, con l'entrata in vigore dell'accordo FAO sugli Stati porto, la prossima entrata in vigore della Convenzione ILO (C188) e una buona partecipazione dei pescatori e dei loro sindacati nella formulazione e adozione di misure di conservazione e gestione, lo sviluppo sostenibile delle risorse della pesca potrà divenire realtà.

English version

INDEX

Introduction pag. 43

Summary pag. 45

RESPONSIBLE FISHERIES, IUU FISHING

AND DECENT WORK pag. 47

DEFINITION AND ROLE OF WORKERS AND TRADE UNIONS IN INTERNATIONAL LAW

i. UN instruments pag. 51

ii. ILO conventions and recommendations pag. 53

iii. EU instruments pag. 54

DEFINITION AND ROLE OF STAKEHOLDERS IN GLOBAL STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

i. Global Strategy for Sustainable Development pag. 57

ii. Definition of stakeholder in international law pag. 58

iii. The role of stakeholders under international legal instruments:

UN pag. 59

FAO pag. 62

ILO pag. 63

IMO pag. 64

EU pag. 65

**THE ROLE OF FISHERMEN AND
TRADE UNIONS IN THE GLOBAL STRATEGY FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FISHERIES**

i. UN instruments pag. 67
ii. FAO instruments pag. 68
iii. ILO conventions and recommendations pag. 69
iv. EU instruments pag. 69

**THE ROLE OF FISHERMEN AND TRADE UNIONS IN THE
ACTIVITIES OF THE REGIONAL FISHERY ORGANISATIONS
RELATING TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FISHERIES**

i. RFMOs pag. 73
ii. UN pag. 74
iii. FAO pag. 76
iv. EU pag. 77

Conclusion pag. 79

Bibliography pag. 81

Introduction

As this study/report goes to press there have been two significant developments on the international stage that cannot be included but which are highly relevant to its themes. They are:

- 1) the event which took place at FAO headquarters on 21st November at the instigation of the Vatican, on the topic of “the violation of the human rights of fish workers in illegal (IUU) fishing” and
- 2) the announcement of the ratification by Lithuania on 16th November of ILO Convention 188 on Work in Fishing 2007 which introduces the principles of decent work into the fisheries sector. By becoming the tenth state to ratify the Convention, Lithuania caused it to come into force.

The practical significance of the second announcement cannot be overstated: the Convention will become a recognised international standard that all states will be obliged to respect and apply. For Italy not much will change, since the level of rights set out in the Convention is already guaranteed by Fai-Flai-Uilapesca’s National Collective Bargaining Agreements and by existing social legislation, with the exception of the area of “social security”: in relation to this, the Convention provides that “fishers ordinarily resident in its territory, and their dependants to the extent provided in national law, are entitled to benefit from social security protection under conditions no less favourable than those applicable to other workers, including employed and self-employed persons, ordinarily resident in its territory” and requires states to “take steps, according to national circumstances, to achieve progressively comprehensive social security.” Italy must also designate the competent authority to carry out checks to ensure that the Convention is being observed.

One thing that will have to change, however, is the European and

international law on fishing, starting with the often vague definition of *fisher*. The ILO Convention introduces into international law the definition of fishers as “persons working on board who are paid on the basis of a share of the catch” (*worker, travailleur*), as distinct from the skipper and the owner. This is an important change in terminology which the EU in particular will have to take into account, bearing in mind that, for example, in the reformed EU fisheries policy of 2013 the word fisher does not appear once, the term used being the operator defined as “the physical or legal person who owns or manages an enterprise o giuridica che gestisce o detiene un’impresa”.

As regards the event that took place in Rome on 21st November, this is a source of great pride for Uilapesca. In 2012, thanks to funding from the Ministry of Agriculture’s fisheries department, we presented our first study of Illegal fishing and Decent work, showing how, at that time, there was not a single official document produced by any international organization that connected these two subjects together. The decision of the Holy See to hold an event of this magnitude on World Fisheries Day marks a turning point that gives us enormous satisfaction.

Fabrizio De Pascale

National secretary of Uila Pesca

Enrica Mammucari

General secretary of Uila Pesca

Abstract

The sustainable management and development of fishery resources depends on the successful introduction and implementation of conservation and management measures. Decisions taken at national, regional and global levels must, inevitably, include the participation of those who could be identified as main or major stakeholders; decisions taken without their participation, approval and consent could provoke negative reactions as a result of which the conservation and management measures could be called into question and subsequently ignored.

In recent years efforts have been made to highlight the link between Illegal Unreported and Unregulated (IUU) fishing and the rights of fishermen. It has been argued that fishermen who are in possession of valid contracts which protect their rights are unlikely to engage in IUU fishing. These rights have been consolidated in ILO Work in Fishing Convention, 2007 (C188) which is close to entering into force.

Currently there are some forty Regional Fishery Management Organisations (RFMOs) responsible for the conservation and management of fishery resources. The conservation and management measures adopted by these organisations have suffered from and been undermined by IUU fishing. Fishworkers and their representatives, as the most important stakeholders in the implementation of the sustainable development of fishery resources, should actively participate in every stage of the decision making process concerning the conservation and management of fishery resources by the Regional Fishery Management Organisations (RFMOs). So far there has been no participation by the fishermen or their trade unions in policymaking or the discussions leading to the adoption of conservation and management measures. If the management of fishery resources is to be sustainable and successful, the participation of fishworkers and their trade unions must be seen as an integral part of the whole process.

With the entry into force of the FAO Port States Measures Agreement on IUU fishing, the entry into force of the ILO Convention (C188) in the near future and the proper participation of fishworkers and their trade unions in the formulation and adoption of conservation and management measures the sustainable development of fishery resources will move closer to becoming a reality.

RESPONSIBLE FISHERIES, IUU FISHING AND DECENT WORK

1. The responsibility of States to cooperate in the conservation and rational utilisation of the resources of the seas were enshrined in the provisions embodied in Articles 116 to 120 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. This responsibility has since been reiterated in a number of international legal instruments.¹
2. The management of fishery resources is a triangle with each point representing an important component of management: the fishery resources; the States and Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs); and the fishermen. There is a general agreement that conservation and management measures adopted by the RFMOs have been and continue to be undermined by IUU fishing.² Such illegal activities have been reported by a number of RFMOs.³

1 For example: FAO World Conference on Fisheries Management and Development, 1984; UN Conference on Environment and Development (UNCED) 1992; FAO Technical Consultation on High Seas Fishing, 1992; Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, 1993; Agreement for the Implementation of the Provisions of the UNCLOS 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 1995; FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995; and FAO Agreement on Port States Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 2009.

2 J. Swan, "International action and responses by Regional Fishery Bodies or Arrangements to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing", FAO Fishery Circular 996, 2004.

3 They include: the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), the North Pacific Anadromous Fish Commission (NPAFC), the Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), the North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), the North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO), and the Commission for Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT)

3. IUU fishing is committed by fishermen and therefore the reason or reasons that are encouraging them to engage in this illegal activity should be studied and addressed. So far almost all the attention has been focused on the resources and the RFMOs, ignoring the fact that the most important relationship in this triangle is between the fishery resources and the fishermen. It is quite clear that at regional and international levels very little attention has been paid to the importance of fishermen and their representatives.
4. Both at national and regional levels there has been little or no participation by fishermen or their trade unions in policymaking or the discussions leading to the adoption of conservation and management measures. At best, some fishery trade unions have been granted observer status to attend some of the conferences and meetings of fishery organisations. If the management of fishery resources is to be sustainable and successful, the participation of fishworkers and their trade unions will be seen as an integral part of the whole process. Such participation will give far more legitimacy to the measures adopted to ensure resources are properly managed and developed.
5. If fishermen and their trade unions are invited to participate as of right and become actively involved in the process of planning, introducing and executing measures designed to achieve sustainable management of fishery resources, the fishermen must, at the very least, enjoy what has recently become known internationally as “decent work”. Decent work encompasses all the fundamental rights which form

the ILO's core labour standards.⁴ In relation to fishworkers, ILO Conventions covering these standards have been brought together and presented as a comprehensive document in ILO Work in Fishing Convention, 2007 (C188).

6. If a situation can be brought about where fishworkers' rights are properly and adequately protected under the provisions of ILO Convention C188, and they and their representatives or trade unions are invited to participate fully in the decision-making process of the RFMOs, there is every chance that a substantial reduction in IUU fishing will be achieved. Criminal gangs operating on an industrial scale and pirate fishing will still remain a problem, but effective implementation of the provisions of FAO Port Measures Agreement will also help to substantially reduce these criminal activities.

4 The core labour standards consist of five standards, laid out in eight conventions:

- Freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining (Convention No. 87 & No. 98);
- The elimination of all forms of forced and compulsory labour (Convention No. 29 & No. 105);
- The effective abolition of child labour (Convention No. 138 & No. 182); and
- The elimination of discrimination in respect of employment and occupation (Convention No. 100 & No. 111).

DEFINITION AND ROLE OF WORKERS AND TRADE UNIONS IN INTERNATIONAL LAW

7. There is no definition of the term “worker” in any legal instruments provided by the UN and the ILO, which is the UN’s specialized agency responsible for all matters related to labour. But looking at a number of legal instruments from these organisations the meaning of the word becomes crystal clear. There is, however, a definition of “worker” by the European Court of Justice in relation to the free movements of workers within the EU.
8. There are many legal instruments by the UN, ILO and the EU which refer to the trade unions and workers’ representative organisations and the role they play in representing their members.

i. UN instruments

9. Although ILO is the main UN organisation responsible for taking appropriate measures to address labour issues in accordance with the objectives set out in its Constitution, there are some UN instruments that also have covered some labour issues. There are a number of labour-related issues that have been referred to in the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the UN International Covenant on Civil and Political Rights, both adopted in 1966 and legally binding human rights agreements. They made many of the provisions of the Universal Declaration of Human Rights, 1948 legally binding on member States which are parties to these conventions.
10. In 1948, the General Assembly of the United Nations adopted Resolution 217 A (III) entitled: “International Bill of Human Rights, A Universal Declaration of Human Rights”. Articles 22, 23, 24 and 25 of the Declaration include provisions which are closely identifiable as those included in the Constitution of

the ILO and reiterated in the Declaration of Philadelphia.

11. Article 23 (4) states: “Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests”. And Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966 requires States parties to the Covenant to ensure: “(a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice...” and “(b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations.” And “(c) the right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law...”⁵
12. The UN has adopted a number of other legally binding conventions concerning labour matters including: Status of the Refugees (1954) and Status of Stateless Persons (1960),⁶ the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1969), Elimination of all Forms of Discrimination against Women (1979), and the UN Convention on the Rights of the Child (1989).
13. Chapter 29.4 of Agenda 21 under the title of promoting freedom of association states that “workers and their trade unions to play a full and informed role in support of sustainable development. Government and employers should promote the rights of individual workers to freedom of association and the protection of the right to organize as laid down in ILO conventions. Governments should consider ratifying and implementing those conventions, if they not already done so.”

5 Similar provisions are included in the the International Covenant on Civil and Political Rights.

6 (http://training.itcilo.it/actrav_cdrom1/english/global/law/lablaw.htm#United_Nations_instruments).

ii. ILO conventions and recommendations

14. The International Labour Conference (ILC) has always given the broadest possible meaning to the term “workers”. On a number of occasions, the ILC has emphasized that, if the subject matter of a given instrument is not limited only to employed workers, or the instrument does not provide for any specific exclusion in respect of one or more categories of workers, then “worker” is understood to cover all workers. According to the ILO: “It is difficult to define the word “worker” in ILO instruments in terms of one single meaning”⁷.
15. ILO is the only tripartite UN agency bringing together governments, employers and workers’ representatives. This unique structure of the ILO gives an equal voice to workers, employers and governments. It makes sure that the views of the three social partners are reflected in all labour standards and in shaping the organisation’s policies and programmes.⁸ The principle of freedom of association is at the core of all ILO values. It is enshrined in the organisation’s Constitution as well as the ILO Declaration of Philadelphia, 1944, the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998). It is also a right proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights (1948).
16. A number of Conventions require consultation with workers’ representatives in the undertaking on specified areas and issues. Some stipulate that these representatives must be recognized as such in national law or practice, in accordance with the Workers’ Representatives Convention, 1971 (No. 135). Under the terms of that Convention, the expression “workers’ representatives” means persons who are recognized as such

7 http://learning.itcilo.org/ilo/jur/en/2_2_2_7.htm

8 The Governing Body of the ILO consists of: twenty-eight representing governments, fourteen representing the employers, and fourteen representing the workers.

under national law or practice, whether they are: (a) trade union representatives namely, representatives designated or elected by trade unions or by members of such unions; or (b) elected representatives namely, representatives who are freely elected by the workers of the undertaking in accordance with provisions of national laws or regulations or of collective agreements and whose functions do not include activities which are recognized as the exclusive prerogative of trade unions in the country concerned.⁹

iii. EU instruments

17. Section 4 of The Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 defines “worker” as “a worker within the meaning of Article 39 of the Treaty establishing the European Community”. And Article 39 refers only to the freedom of movement of workers within the EU. For the purposes of the EU laws, anyone who works full-time in a normal paid job is clearly regarded as “worker”. But when is an EU citizen or an EEA national considered to be a worker under EU law? According to the jurisprudence of the European Court of Justice, it is normally a requirement that the applicant has been employed for a minimum of 10-12 hours per week.¹⁰ And in *Lawrie-Blum* [1986] ECR 2121, the European Court of Justice stated that the essential point is that the person provides services during a given time for and under the direction of

9 http://learning.itcilo.org/ilo/jur/en/2_2_2_8.htm. ILO instruments relevant to this issue are: Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98), Workers’ Representatives Convention, 1971 (No. 135), Rural Workers’ Organisations Convention, 1975 (No. 141).

10 See: judgment *Kempf* (C-139/85) and *Megner and Scheffel* (C-444/93). In the case of *Kempf* the employment in question was 12 hours per week, and in the case of *Megner and Scheffel* the European Court of Justice has ruled that paid employment where the working hours normally do not exceed 18, 12 or even 10 hours per week do not exclude that the person is regarded a worker under the EU legislation. See also *Genc* (C-14/09), **Franca Ninni-Orasche** (C-413/01).

another in return for remuneration.¹¹

18. Article 12 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union guarantees freedom of association by stating that: “Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civic matters, which implies the right of everyone to form and to join trade unions for the protection of his or her interests.¹² And Article 138.1 of the treaty establishing the EU states that: “The Commission shall have the task of promoting the consultation of management and labour at Community level and shall take any relevant measure to facilitate their dialogue by ensuring balanced support for the parties”.
19. The most comprehensive instrument adopted by the Council of Europe is the European Social Charter, signed in 1961. Part I.5 of the Charter states: “All workers and employers have the right to freedom of association in national or international organisations for the protection of their economic and social interests”. And Part I.6: “All workers and employers have the right to bargain collectively”.
20. The European Social Charter further stipulates that any State wishing to become a Party must undertake to be bound by at least 10 Articles of the Social Chapter. However, of the seven Articles regarded as particularly significant, each Party must accept at least five including: the right to work; the right to organize; the right to bargain collectively; the right to social security; the right to social and medical assistance; the right to the social, legal and economic protection of the family; and the right to protection and assistance for migrant workers and their families. In 1988, 1991 and 1995 additional Protocols

11 See: <https://eumovement.wordpress.com/2011/12/23/who-is-a-worker/>

12 2000/C 364/01

were signed which were designed to improve considerably the control machinery and the effective enforcement of the social rights guaranteed by the Charter.¹³

21. Trade unions are one of the social partners, which also includes the employers' representatives and the governments. They are an important part of social dialogue. Article 152 states that: "The Union recognises and promotes the role of the social partners at its level, taking into account the diversity of national systems. It shall facilitate dialogue between the social partners, respecting their autonomy".¹⁴ And according to The Tripartite Social Summit for Growth and Employment "The social partners are bodies representing the two sides of industry: the employers and the employees".¹⁵
22. The European Commission consults the social partners on the possible direction of an initiative, in an initial stage, and on the content of an initiative, in a second stage. The social dialogue refers to discussions, consultations, negotiations and joint actions involving organisations representing the two sides of industry (employers and workers). It takes two main forms: (a) tripartite dialogue involving the public authorities, and (b) bipartite dialogue between the European employers and trade union organisations. This takes place at cross-industry level and within sectoral social dialogue committees.

13 http://training.itcilo.it/actrav_cdrom1/english/global/law/lablaw.htm#European_Union_instruments

14 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007

15 See Council decision of 6th March 2003: establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment (2003/174/EC).

DEFINITION AND ROLE OF STAKEHOLDERS IN GLOBAL STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

i. Global Strategy for Sustainable Development

23. The World Commission on Environment and Development (WCED) was convened by General Assembly Resolution 38/161 in December 1983. The commission, also known as the Brundtland Commission, was established to address growing concern regarding the deterioration of the human environment and natural resources and the consequences of that deterioration for economic and social development. The commission was instructed “To propose long-term environmental strategies for achieving sustainable development to the year 2000 and beyond”.¹⁶
24. The Brundtland Report, “Our Common Future”, was concluded and submitted to the GA in 1987. The report alerted the world to the urgency of making progress towards economic development that could be sustained without depleting natural resources or harming the environment. It defined the term “sustainable development” as meaning: “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.¹⁷ The publication of *Our Common Future* and the work of WCED laid the groundwork for the convening of the 1992 Earth Summit and the adoption of Agenda 21, the Rio Declaration and the establishment of the Commission on Sustainable Development.
25. The principle of “sustainable development” has been seen as a necessary component of fisheries management. Since the publication of the Brundtland Report in 1987, this principle

16 GA Resolution 38/161, 1983, Paragraph 8.

17 See GA Resolution 42/187, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987. See also: http://www.edu.gov.mb.ca/k12/cur/socstud/frame_found_sr2/tns/tn-43.pdf.

has been incorporated in most international legal instruments concerned with fisheries management.¹⁸

ii. Definition of stakeholder in international law

26. In recent years the term “stakeholder” has been used by many national and international organisations to refer to those who have a direct or indirect interest in the activities of any particular organisation. A stakeholder was first defined at the Stanford Research Institute in 1963 as: “those groups without whose support the organization would cease to exist.”¹⁹ The term “stakeholder” was further developed by R. Freeman in the 1980s. He defined stakeholder as: “A person, group or organisation that has interest or concern in an organisation.”²⁰ Stakeholders “can affect or be affected by the organisation’s objectives and policies”.²¹
27. In a document entitled: “Reporting Food Security Information, Understanding the Users’ Information Needs, Annex I, Stakeholders Analysis” the term stakeholder is defined as “a person who has something to gain or lose through the outcomes of a planning process or project. Stakeholders can be organisations, groups, departments, structures, networks or individuals”.²²
28. Stakeholders can be either primary or secondary. Primary

18 Indicators for sustainable development of marine capture fisheries. See: FAO, Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 8. Rome, FAO.

19 See B2B International: <https://www.b2binternational.com/publications/stakeholder-research/>

20 R. E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1984). See Freeman defines the meaning of stakeholders at: <http://www.stakeholdermap.com/what-are-stakeholders-video.html>.

21 <http://www.businessdictionary.com/definition/stakeholder>.

22 Stakeholders Analysis: (Annex I to the lesson “Understanding the Users’ Information Needs”), FAO, 2006. http://www.fao.org/elearning/course/f6/en/pdf/trainerresources/annex0140_01.pdf

stakeholders are those with a direct interest in the resource and secondary stakeholders are those with a more indirect interest, such as those involved in institutions or agencies concerned with managing the resource²³ The definition of stakeholders includes groups and organisations. According to FAO “A stakeholder is a person who has something to gain or lose through the outcomes of a planning process or project. Stakeholders can be organisations, groups, departments, structures, networks or individuals.”²⁴

29. According to a report by the FAO “One of the first steps in almost any intervention which affects the use of natural resources is the identification of those individuals and groups who hold some kind of “stake” or interest in the resource”.²⁵ According to the OECD, stakeholders are agencies, organizations, groups or individuals who have a direct or indirect interest in development intervention or its evaluation.

iii. **The role of stakeholders in global strategy for sustainable development**

UN instruments

30. Agenda 21 made a specific reference to nine sectors of society as the main channels through which broad participation would be facilitated in UN activities related to sustainable development. These are officially called “Major Groups” and include the following sectors: women, children and youth, indigenous peoples, non-governmental organizations, local authorities, *workers and trade unions*, business and industry,

23 Phillip Townsley, Social Issues in Fisheries, FAO Fisheries Technical Paper 375, FAO 1998.

24 Stakeholders’ analysis: Reporting Food Security Information, (Annex I to the lesson “Understanding the Users’ Information Needs”), FAO, 2006.

25 Phillip Townsley: Social Issues in Fisheries, Fisheries Technical Paper 375, FAO, 1998

scientific and technological community, and farmers. In “The Future We Want” adopted by Rio+20 Conference, the role that Major Groups can play in pursuing sustainable societies for future generations was further highlighted. In addition, other stakeholders, including local communities, volunteer groups were also invited to participate in UN processes related to sustainable development.²⁶

31. According Goal 17 of the Millennium Goals: “A successful sustainable development agenda requires partnerships between governments, the private sector and civil society. These inclusive partnerships built upon principles and values, a shared vision, and shared goals that place people and the planet at the centre, are needed at the global, regional, national and local level.”²⁷
32. Goal 17 of the Millennium Goals “Revitalize the Global Partnership for Sustainable Development” refers to the importance of Multi-stakeholder partnerships by stating: “Enhance the global partnership for sustainable development, complemented by multi-stakeholder partnerships that mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources, to support the achievement of the sustainable development goals in all countries, in particular developing countries”.
33. When conducting evaluations, the UN Evaluation Group (UNEG) Standards for Evaluation in the UN System states that “stakeholders should be consulted in the planning, design, conduct and follow-up of evaluations” (Standard 3.11). This

26 See Marc Pallemerts and Marlène Moreau: The role of «stakeholders» in international environmental governance, 2004. http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0407bis_pallemaerts&moreau-_eng.pdf

27 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>

guidance explains how this Standard can be put into practice.²⁸

34. In Paragraph 88 (h) of the Rio+20 document “The Future we want” the United Nations Environment Programme (UNEP) is invited to review its mechanisms for Major Groups and Stakeholders’ participation. It states that as the leading global environmental authority that sets out the global environmental agenda, UNEP should “ensure the active participation of all relevant stakeholders drawing on best practices and models from relevant multilateral institutions and exploring new mechanisms to promote transparency and effective engagement of civil society...”
35. In response to this request at its First Universal session in February 2013, the UNEP Governing Council adopted the Decision 27/2 on institutional arrangements. Paragraph 7: Mechanisms for Stakeholder Engagement in UNEP requests the governing body of UNEP to ensure the participation of all relevant stakeholders as well as effective engagement of civil society in its work.²⁹
36. As well as references to individuals, groups and organisations as being potential stakeholders, there are also references by the Financing for Development Office (FfD) of the UN Department of Economic and Social Affairs to “institutional stakeholders”. The FfD of the UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) points out that apart from the United Nations proper, the major institutional stakeholders are the World Bank, International Monetary Fund, World Trade Organization, and UN Conference on Trade and Development (UNCTAD). These institutions actively participate in intergovernmental meetings

28 The United Nations Evaluation Group (UNEG) is an interagency professional network that brings together the evaluation units of the UN system, including UN departments, specialized agencies, funds and programmes, and affiliated organizations.

29 <http://www.unep.org-society/UNEPandMajorGroups/StakeholderEngagementinUNEP/tabid/128498/Default.aspx>

on the implementation of the Monterrey Consensus and inter-secretariat projects on financing for development. Within the UN system, the regional commissions, ILO, IFAD and other agencies have also been actively addressing issues raised by the Monterrey Consensus.³⁰

FAO instruments

37. In almost every document prepared by the FAO on fisheries management and aquaculture in recent years, specific mention has been made of the stakeholders and their role. Section VI of Text of the Strategy for Fisheries Management and Development “FAO World Conference on Fisheries Management and Development, 1984” stated: “It is important to involve all groups concerned, including administrators, scientists and fishermen, in the process of formulating and implementing management measures. Fishermen are more likely to comply with management measures when they are able to see the benefits which will arise from those measures and where they have been involved in the formulation of the measures”.³¹
38. In a report for the FAO, it is said that “the broad principles and approach for effective and responsible fisheries management are contained in the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, many of which relate to an Ecosystem Approach to Fisheries (EAF)”.³² The author goes on to say that “one of the implications of implementing EAF is an expansion of

30 The Monterrey Consensus was the outcome of the 2002 Monterrey Conference, the United Nations International Conference on Financing for Development in Monterrey, Mexico. It was adopted by Heads of State and Government on 22 March 2002, see: <http://www.un.org/esa/ffd/institutionalstakeholders.htm>

31 See Resolution No.7: The role of the fisherman, Report of the FAO World Conference on Fisheries Management, Rome, Italy (27 June to 6 July) 1984.

32 Phillip Townsley, Fisheries Management, No. 2, The Ecosystem Approach to Fisheries, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, Social Issues in Fisheries, 4, Supp. 2, 2003

stakeholder groups and sectoral linkages”. The success and effectiveness of EAF to fisheries will depend on the proper harmonisation and coordination of the work of institutions involved. The role and the responsibilities of each component require coordination and integration across all stakeholder groups.

39. Further references to stakeholders and their role are made in the FAO flagship document “Code of Conduct for Responsible Fisheries (1995)”. Under the title “General Principles”, article 6 of the Code makes a number of references to stakeholders and their role in the implementation of the provisions of the Code. Article 6.16: “States, recognising the paramount importance to fishers and fishfarmers of understanding the conservation and management of the fishery resources on which they depend, should promote awareness of responsible fisheries through education and training. They should ensure that fishers and fishfarmers are involved in the policy formulation and implementation process, also with a view to facilitating the implementation of the Code.”³³
40. Article 7.1.2: “Within areas under national jurisdiction, States should seek to identify relevant domestic parties having a legitimate interest in the use and management of fisheries resources and establish arrangements for consulting them to gain their collaboration in achieving responsible fisheries”.

ILO instruments

41. The International Labour Organization (ILO) is the only tripartite UN agency with government, employer and worker representatives. This tripartite structure makes the ILO a unique forum in which the governments and the social partners of the economy of its member States can freely and openly

33 Other references in the Code of Conduct are found in: Article 6.17, Article 6.18 and Article 7.1.2

debate and elaborate labour standards and policies. ILO's Guidance Note 7 "Stakeholder participation", provides an overview of ILO's approach to stakeholder participation and its particular importance in the evaluation process.³⁴

42. The Governing Body is the executive body of the ILO. It meets three times a year and takes decisions on ILO policy, decides the agenda of the International Labour Conference, adopts the draft Programme and Budget of the Organization for submission to the Conference, and elects the Director-General. The Governing Body is composed of 56 titular members (28 Governments, 14 Employers and 14 Workers).

IMO instruments

43. References to stakeholders and their role within the International Maritime Organisation (IMO) are also made in a number of documents including: "Contribution from the International Maritime Organization (IMO) to the Secretary-General's report for the 2013 Annual Ministerial Review on Science, technology and innovation, and the potential of culture, for promoting sustainable development and achieving the Millennium Development Goals".³⁵
44. The report states that IMO has been, and continues to be, the focal point for, and the driving force behind, efforts to ensure that the industry becomes greener and cleaner. The report goes on to say that "Sustainable development: IMO's contribution beyond Rio+20" – will be something in which IMO, the shipping industry and all other stakeholders, who are keen to turn the concept of sustainability into a tangible reality, will be able to join together, and make a very positive contribution.³⁶

34 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/-eval/documents/publication/wcms_165982.pdf

35 http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/sti_imo.pdf

36 http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/sti_imo.pdf

EU instruments

45. There are a number of documents produced by the European Union (EU) emphasising the importance of stakeholders' participation in all stages of policy making by the Commission. The Commission maintains that "The initial design, evaluation and revision of policy interventions benefits from considering the input and views provided by stakeholders, including those who will be directly impacted by the policy but also those who are involved in ensuring its correct application. Stakeholder consultation can also improve the evidence-base underpinning a given policy initiative. Early consultation can avoid problems later and promote greater acceptance of the policy initiative/intervention".³⁷
46. Article 11 of EU Lisbon Treaty, 2007 makes it clear that the decision taken by the Commission should be based on broad consultations with parties concerned. The procedure for such consultations by the EU institutions has been further clarified and regulated by The Commission's "Better Regulation": Guidelines on Stakeholder Consultation. Section 2 refers to consultation as a formal process by which the Commission collects input and views from stakeholders about its policies. Section 3 of the Guidelines deals with General Principles and Minimum Standards for Stakeholders Consultation.³⁸
47. From the analysis of all the international legal documents referred to above we can conclude that fishermen and their representatives/trade unions are the main or primary stakeholders in the sustainable development of fishery resources. In recent years the extent of participation by

37 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm)

38 Relations with stakeholders are governed by four general principles. There are also five minimum standards which complement these principles. The Four Principles are: participation, openness and accountability, effectiveness, and coherence. See http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm

stakeholders in various phases of a project has been broadened by almost all national and international organisations. It has become evident that most international organisations are now requiring their stakeholders to be more closely associated with the management process, data collection, knowledge-building, option analysis, decision-making and implementation. The involvement of stakeholders is absolutely essential when dealing with the conservation and management of fishery resources.

THE ROLE OF FISHERMEN AND TRADE UNIONS IN THE GLOBAL STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FISHERIES

UN instruments

48. The Brundtland Report identified three fundamental components to sustainable development: (a) environmental protection; (b) economic growth; and (c) social equity. The principle of “sustainable development” has been seen as a necessary component of fisheries management and since the publication of the Report in 1987 this principle has been incorporated in most international legal instruments concerned with fisheries management.³⁹

49. Chapter 29 of Agenda 21 “Strengthening the Role of Workers and their Trade Unions” specifically demands that:

“Efforts to implement sustainable development will involve adjustments and opportunities at the national and enterprise levels, with workers foremost among those concerned. As their representatives, trade unions are vital actors in facilitating the achievement of sustainable development in view of their experience in addressing industrial change, the extremely high priority they give to protection of the working environment and the related natural environment, and their promotion of socially responsible and economic development. The existing network of collaboration among trade unions and their extensive membership provide important channels through which the concepts and practices of sustainable development can be supported. The established principles of tripartism provide a basis for strengthened collaboration between workers and their representatives, Governments and employers in the implementation of sustainable development.”

39 Indicators for sustainable development of marine capture fisheries. See: FAO, Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 8. Rome, FAO.

FAO instruments

50. According to the FAO's indicator for sustainable development of marine capture fisheries "Sustainable development of fisheries will require improved governance and changes in the perspective of the main stakeholders to focus more on long-term outcomes". The report goes on to list a number of requirements to be met in order to achieve improved governance including: greater participation by all stakeholders in the fisheries management process and improved understanding of the socio-economic characteristics of fisheries.⁴⁰

51. In almost every document prepared by the FAO on fisheries management and aquaculture in recent years, specific mention has been made of the fishermen and their role. Section VI of Text of the Strategy for Fisheries Management and Development "FAO World Conference on Fisheries Management and Development, 1984" stated:

"It is important to involve all groups concerned, including administrators, scientists and fishermen, in the process of formulating and implementing management measures. Fishermen are more likely to comply with management measures when they are able to see the benefits which will arise from those measures and where they have been involved in the formulation of the measures".

52. Further references to fishworkers and their role are made in the FAO flagship document the Code of Conduct for Responsible Fisheries (1995). Under the title "General Principles, article 6 of the Code makes a number of references to stakeholders and their role in the implementation of the provisions of the Code. Article 6.16:

⁴⁰ Indicators for sustainable development of marine capture fisheries. See: FAO, Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 8. Rome, FAO.

“States, recognising the paramount importance to fishers and fishfarmers of understanding the conservation and management of the fishery resources on which they depend, should promote awareness of responsible fisheries through education and training. They should ensure that fishers and fishfarmers are involved in the policy formulation and implementation process, also with a view to facilitating the implementation of the Code”.

53. And again Article 7.1.2:

“Within areas under national jurisdiction, States should seek to identify relevant domestic parties having a legitimate interest in the use and management of fisheries resources and establish arrangements for consulting them to gain their collaboration in achieving responsible fisheries”.

ILO Conventions

54. The unique structure of the ILO gives an equal voice to workers, employers and governments. It ensures that the views of the three social partners are reflected in all labour standards and in shaping the organisation’s policies and programmes.⁴¹ When the ILO’s Work in Fishing Convention, 2007 (C188) comes into force it will make a direct and important contribution towards sustainable development of fisheries. The improved social conditions prescribed in the provisions of C188 will reduce IUU fishing, which is seen as the most detrimental factor in undermining sustainable development in fisheries.

EU instruments

55. In a document entitled “Guidelines on Stakeholders Consultation” it is stated that “Consultation is a formal process by which the Commission collects input and views from stakeholders about its policies. Consultation is a continuous

41 The Governing Body of the ILO consists of: twenty-eight representing governments, fourteen representing the employers, and fourteen representing the workers.

process and formal stakeholder consultations complement the Commission's broader interaction with stakeholders".⁴² It goes on to say that: "The Commission already consults citizens and other stakeholders on all major policy initiatives. But it [the Commission] is planning to consult more frequently and more effectively, at all stages of the policy-making process. Opening up policy-making can help the EU to become more transparent, accountable and effective."⁴³

56. Article 11 of 2007 EU Lisbon Treaty makes it clear that the decisions taken by the Commission should be based on broad consultations with the parties concerned. Section 1 of Article 11 states that the EU institutions shall give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of EU action. And Section 3 goes on to say that:

"The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent."

57. In 2013 the EU revised its Common Fisheries Policy (CFP).⁴⁴ The revised regulations established a Community system for the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy (CFP). The sustainable development of fisheries covered by the CFP is central to fisheries conservation and management. Paragraph 1 of the introductory notes to the 2013 Regulations states that: "Council Regulation (EC) No 2371/2002 established a Community system for the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy (CFP)".

42 http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm

43 http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm

44 (EU) No 1380/2013, REGULATION (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013

Paragraph 4 goes on to say that: “The CFP should ensure that fishing and aquaculture activities contribute to long-term environmental, economic, and social sustainability.”

58. Paragraph 65 notes that: “Dialogue with stakeholders has proven to be essential for achieving the objectives of the CFP. Taking into account the diverse conditions throughout Union waters and the increased regionalisation of the CFP, Advisory Councils should enable the CFP to benefit from the knowledge and experience of all stakeholders”. Article 43 “Establishment of Advisory Councils” refers to the advisory councils whose tasks include submitting recommendations and suggestions on matters relating to the management of fisheries and the socioeconomic and conservation aspects of fisheries and aquaculture to the Commission and to the Member State concerned and informing the Commission and Member States of problems relating to the management and the socioeconomic and conservation aspects of fisheries.⁴⁵ The Advisory Councils (ACs) are stakeholder-led organisations that provide the Commission and EU countries with recommendations on fisheries management matters.⁴⁶
59. Article 152 of the Lisbon Treaty on the Functioning of the EU states that: “The Union recognises and promotes the role of the social partners at its level, taking into account the diversity of national systems. It shall facilitate dialogue between the social partners, respecting their autonomy”. And social partners are defined as “the social partner organisations represent the interests of European workers and employers. The main cross-

45 Article 44 of EU No. 1380/2013

46 Fisheries Advisory Councils were originally established under the title Regional Advisory Councils during the period of the 2002 Common Fisheries Policy. They consist of representatives from fishing and aquaculture organisations, plus interest groups such as environmental and consumer NGOs... See; http://ec.europa.eu/fisheries/partners/advisory-councils/index_en.htm and <http://www.clientearth.org/reports/300614-briefing-on-consultation-of-advisory-councils-under-the-cfp-june-2014.pdf>

industry organisations representing social partners at EU level include employers, employees, trade unions, government, etc.⁴⁷

60. In relation to the global strategy for sustainable development of fisheries, the Commission adopted a proposal by the social partners to improve working conditions in the fishing sector; the role of the trade unions as social partners was instrumental in the adoption of the Commission's Directive. On 29 April 2016 the Press release concerning the Directive said: "Today, following an agreement by social partners on working conditions in the fishing sector, the European Commission is translating the agreement into a legal proposal for a Directive. In 2013, the EU social partners in the fishing sector reached an agreement, which proposed to align EU law with the "Work in Fishing" Convention 2007 of the International Labour Organisation (ILO). Once adopted by the Council, this directive will implement the social partner agreement, which provides for a higher level of protection of EU fishermen".⁴⁸ The EU Commissioner for Environment, Fisheries and Maritime Affairs stated that:

"The EU is leading the global fight against illegal fishing activities. IUU activity hurts the health and safety of fishermen. Today's proposal will improve the working conditions of fishermen at sea, reduce the incentive for illegal fishing and ensure a healthy and sustainable fishing industry that continues to attract skilled and qualified workers."

This statement is a clear recognition that there is a direct link between IUU fishing which undermines sustainable development of fisheries and the working conditions of fishworkers.⁴⁹

47 See: Council Decision of 6 March 2003 establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment (2003/174/EC).

48 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1601_en.htm

49 See S.H. Marashi and Fabrizio De Pascale: "IUU Fishing and its Relation to the Rights of Fishworkers in International Law", 2012. <http://www.uilapesca.eu/public/eventi/20121201/imm/pdf/Uilapesca%20Report%202012.11%20EN.pdf>

THE ROLE OF FISHERMEN AND TRADE UNIONS IN THE ACTIVITIES OF THE REGIONAL FISHERY ORGANISATIONS RELATING TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FISHERIES

i. Regional Fishery Organisations

61. The conservation and management of the resources of the seas are the responsibility of states. They are required to cooperate through the establishment of regional and sub-regional fishery bodies to discharge this responsibility. This responsibility was emphasised in the 1958 Geneva Conventions on the Law of the Sea as well as the 1982 Law of the Sea Convention. Since then all international instruments addressing the conservation and management of fishery resources have reiterated the duties of the states in strengthening the power and ability of fishery organisations to properly manage the resources.⁵⁰
62. The fishery resources of the seas and the oceans of the world are currently covered by more than 50 international and regional and sub-regional fishery organisations. These organisations function either as advisory bodies or have powers to introduce conservation and management measures that are binding on their members. Fishery bodies whose members have given them regulatory power to introduce conservation and management measures within the area for which they are responsible for are referred to as Regional Fishery Management Organisations (RFMOs). Excluding the fishery bodies dealing with resources of the lakes and those dealing with inland fisheries and marine

50 See: FAO World Conference on Fisheries Management and Development, 1984; UN Conference on Environment and Development (UNCED) 1992; FAO Technical Consultation on High Seas Fishing, 1992; Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, 1993; Rome Consensus on World fisheries, adopted by a Ministerial Meeting, March 1995; Agreement for the Implementation of the Provisions of the UNCLOS 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 1995; FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995.

mammals there are, at present, some 26 fishery management organisations.⁵¹

63. The agreements or conventions establishing these bodies seem to concentrate mainly on gathering information and scientific data regarding the species within their area of competence. They then lay down the procedure for introducing conservation and management measures which are often subject to objection procedures, often resulting in substantial delays in the implementation of the management measures.⁵²
64. The conservation and management procedure followed by the RFMOs is focused on the resources, the scientific data and the duties of their member states to implement their regulatory measures. There are no provisions in the agreements or conventions establishing these organisations for participation by the fishermen or their representatives at any stage of the organisations' proceedings. Fishermen are the implementing part and the most important part of the management triangle, but they are not given any status in the decision-making mechanisms of these bodies. Furthermore, decisions taken by the RFMOs without the participation of fishermen or their representatives is a direct contradiction to all the statements by the UN and other international organisations recommending and even demanding the participation of stakeholders in all aspects of management.

ii. UN

65. Article 10 of the UN Fish Stock Agreement states that: "In fulfilling their obligation to cooperate through subregional or

51 For the list and fact sheets relating to these organisations see: <http://www.fao.org/fishery/rfb/search/en>

52 This means that any member state of these organisations can object to the application of measures introduced and the measures would not apply to that member until the issue regarding the objection is resolved.

regional fisheries management organizations or arrangements, States shall: (k) (1) “ensure the full cooperation of their relevant national agencies and industries in implementing the recommendations and decisions of the organization or arrangement”. In Part C of the final document “The Future we want” the entire section C entitled “Engaging major groups and other stakeholders” is given over to the importance of participation by all major groups and stakeholders in the achievement of sustainable development. Paragraph 43 states that “Sustainable development requires the meaningful involvement and active participation of regional, national and sub-national legislatures and judiciaries, and all Major Groups: women, children and youth, indigenous peoples, non-governmental organizations, local authorities, workers and trade unions, business and industry, the scientific and technological community, and farmers, as well as other stakeholders....”⁵³

66. Although Paragraph 170 of the document “The Future we Want” refers to combating IUU fishing by strengthening the RFMOs, as well as inviting States to sign the Port State Agreement, the document is not clear in identifying the role of fishers and their trade unions in the work of RFMOs.
67. Goal 14 of the Millennium Goals “Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development” has addressed a number of issues including overfishing, pollution and IUU fishing. Paragraph 14.4 of the 2015 UN document on Sustainable Development Goals: “Transforming our World - the 2030 Agenda for Sustainable Development” states: “By 2020, effectively regulate harvesting and end overfishing, illegal, unreported and unregulated fishing and destructive fishing practices and implement science-

53 http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf

based management plans, in order to restore fish stocks in the shortest time feasible, at least to levels that can produce maximum sustainable yield as determined by their biological characteristics.”⁵⁴ If this goal is to be realised the States and RFMOs will have to act quickly and effectively by including the fishermen and their representatives in all aspects of the sustainable development of fishery resources.

68. The UN documents on various aspects of the conservation and management of the fishery resources including the conferences on sustainable development and references to IUU fishing do not specifically refer to the role or participation of fishermen and their representatives in the work of the RFMOs. There are, as discussed in Paragraphs 9-13, general references in UN documents regarding the participation of stakeholders in all aspects of sustainable development. From such references we can conclude that fishermen and their representatives should form an integral part of the work carried out by RFMOs.

iii. **FAO**

69. Chapter 7 of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries deals with Fisheries Management. Article 7.1.6:

Representatives from relevant organizations, both governmental and nongovernmental, concerned with fisheries should be afforded the opportunity to take part in meetings of subregional and regional fisheries management organizations and arrangements as observers or otherwise, as appropriate, in accordance with the procedures of the organization or arrangement concerned. Such representative should be given timely access to the records and reports of such meetings, subject to the procedural rules on access to them.

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

70. The Code is over 20 years old. There are aspects of the Code that need updating in order to meet the challenges of today's fisheries management. Fishermen and their representatives must participate in the work of RFMOs but not as the Code suggests as "observers or otherwise". They should be equal partners in every aspects of the work of RFMOs in order to give the decisions legitimacy. The resentment felt and often angrily displayed by fishermen in various countries as a result of conservation and management measures that have been introduced is a reminder that they have not been informed or consulted, let alone being party to any of the decisions taken.

iv. **EU**

71. As discussed above (in Paragraph 61) the European Commission has now acknowledged the link between IUU fishing and working conditions of fishermen. This is the first time that this link has been officially acknowledged. It is important to mention the establishment of the EU Advisory Councils (RACs) by the EU Council in 2004.⁵⁵ As has been pointed out, the establishment of RACs, a mainstay of the reform of the common fisheries policy (CFP), seeks to involve stakeholders in the fisheries sector more closely in the decision-making process in this field and therefore all the parties concerned will be able to maintain a dialogue and cooperate in the development and implementation of the CFP.

72. The Council makes it clear that it intends to adopt a general framework for establishing the RACs in order to encourage participation by the fisheries sector in the formulation and management of the common fisheries policy (CFP). Within that context, the parties concerned may make recommendations and suggestions to the Commission and the competent national

55 Council Decision [2004/585/EC](#) of 19 July 2004 establishing Regional Advisory Councils under the Common Fisheries Policy

authorities regarding the geographical areas covered by an RAC.⁵⁶ So far RACs have been established for the Baltic Sea; the Mediterranean Sea; the North Sea; north-western waters; south-western waters; pelagic stocks; and the high seas/long distance fleet.⁵⁷

56 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac11128>

57 For the establishment of RACS see: [2008/695/EC](#), [2007/222/EC](#), [2007/206/EC](#), [2006/191/EC](#), [2005/668/EC](#), [2005/606/EC](#), and [2004/774/EC](#)

Conclusion

In 1984 Section VI of the FAO Text of the Strategy for Fisheries Management and Development stated:

“It is important to involve all groups concerned, including administrators, scientists and fishermen, in the process of formulating and implementing management measures. Fishermen are more likely to comply with management measures when they are able to see the benefits which will arise from those measures and where they have been involved in the formulation of the measures”.⁵⁸

The emphasis by the UN, FAO, EU and other international organisations on the active participation by individuals, groups and institutions that are directly and indirectly affected as stakeholders proves that without such participation the project or projects in question will be lacking input by one of its main component. Such participation must be real and if necessary encouraged. The mere attendance at conferences by stakeholders as observers is not and cannot be regarded as proper consultation and participation. Fishworkers and their representatives or unions must be invited as equal partners in the preparation, formulation and implementation of all decisions related to the sustainable development of fishery resources.

There are strong feelings of resentment and defiance in many fishing communities regarding the introduction of conservation and management measures. These measures cannot be effectively implemented unless there is complete cooperation between fishermen and their communities and the authorities establishing the conservation and management measures. For this reason the participation of fishermen and their representatives must be considered as one of the main component of the structure of any RFMO.

58 FAO World Conference on Fisheries Management and Development, 1984

The link between IUU fishing and the rights of fishermen which was made for the first time by Uilapesca in 2012 has gradually gained wider acceptance, to the extent that it is now acknowledged by the EU Fisheries Commissioner.

Uilapesca argues that unless there is a meaningful and effective participation by fishermen and their representatives in the work of RFMOs, the sustainable development of fisheries as envisaged in the UNCED and Millennium Goals will not be achieved.

Uilapesca strongly believes that the FAO's Committee on Fisheries (COFI), which is the leading and most important global body addressing fishery management issues at national, regional and international levels, should invite the RFMOs, including those which have been set up under Article XIV of its own Constitution, to examine the ways and means by which they can facilitate the participation of fishermen and their representatives in their work. Without such participation IUU fishing will continue to be carried out by those who resent the regulations and do not accept the scientific findings behind the introduction of the measures.

As pointed out in the introduction of this paper, with the entry into force of the FAO Port States Measures Agreement on IUU fishing, the entry into force of the ILO Convention (C188) in the near future, and the meaningful and proper participation of fishworkers and their trade unions in the formulation and adoption of conservation and management measures, the sustainable development of fishery resources will move closer to becoming a reality.

Bibliografia

Molti dei documenti citati nello studio sono pubblicati in forma digitale sulla pagina IUU Fishing and Decent work del sito Uilapesca:

<http://www.uilapesca.eu/public/eventi/20121201/uila.html>

Documenti ONU

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Declaration of Philadelphia by International Labour Organisation (1946)

http://blue.lim.ilo.org/cariblex/pdfs/ILO_dec_philadelphia.pdf

International Bill of Human Rights, A Universal Declaration of Human Rights” (1948) <http://www.un-documents.net/a3r217a.htm>

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

United Nations Millennium Declaration (2000)

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

UN Sustainable Development Goals (2015)

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Agenda 21, Unced (1992) – Chap. 29 “Strengthening the Role of Workers and their Trade Unions”

<http://www.gdrc.org/ngo/agenda21/ch-29.html>

Dichiarazione “The future we want” Rio+20 (2012)

<https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>

Documenti UE

Charter of Fundamental Rights of the European Union: (Article 12 and 28)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

European Convention on Human Rights (Article 11)

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

The Social Dimension of Globalisation 2004 (COM (2004) 383 final)

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122339.pdf

Promuovere il lavoro dignitoso 2004, Doc. EU: COM (2006) 249

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0249&from=EN>

Promoting Employment through EU Development Cooperation 2007 Doc. EU: SEC (2007) 495

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-promoting-empl-through-eu-dev-coop-0495-2007_en.pdf

Renewed social agenda in 21st century, 2008, Doc.COM (2008) 412 final

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf>

EU, Social Protection in European Union Development Cooperation, 2012 (COM (2012) 446 final)

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-446-EN-F1-1.Pdf>

EU: judgment Kempf (C-139/85) on the definition of “worker”

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61985C-J0139&from=EN>

EU: judgment Megner and Scheffel (C-444/93) on the definition of “worker”

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61993C->

J0444&from=EN

2004/585/EC, 19 July 2004: establishing Regional Advisory Councils under the CFP

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0585&from=EN>

Guidelines on Stakeholders Consultation:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm

EU Lisbon Treaty, 2007: Article 11

<http://www.cittadinanzaeuropa.it/informati/democrazia-partecipativa-ue-art-11.html>

Documenti ILO

ILO Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312232

ILO: Declaration of Philadelphia, 1948 concerning aims and purposes of ILO

http://blue.lim.ilo.org/cariblex/pdfs/ILO_dec_philadelphia.pdf

ILO Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243

ILO: Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C135

Documenti FAO

FAO: Stakeholders analysis, 2006

<http://www.fao.org/elearning/course/f6/en/pdf/trainerresources/an>

[nex0140_01.pdf](#)

FAO Fisheries Technical Paper 375, FAO 1998 “Social Issues in Fisheries”

<http://www.fao.org/3/a-w8623e/w8623e01.htm>

FAO: Action by Regional Fishery Bodies against IUU Fishing, Fishery Circular 996, 2004.

<http://www.fao.org/docrep/006/y5361e/y5361e00.htm>

Documenti IMO

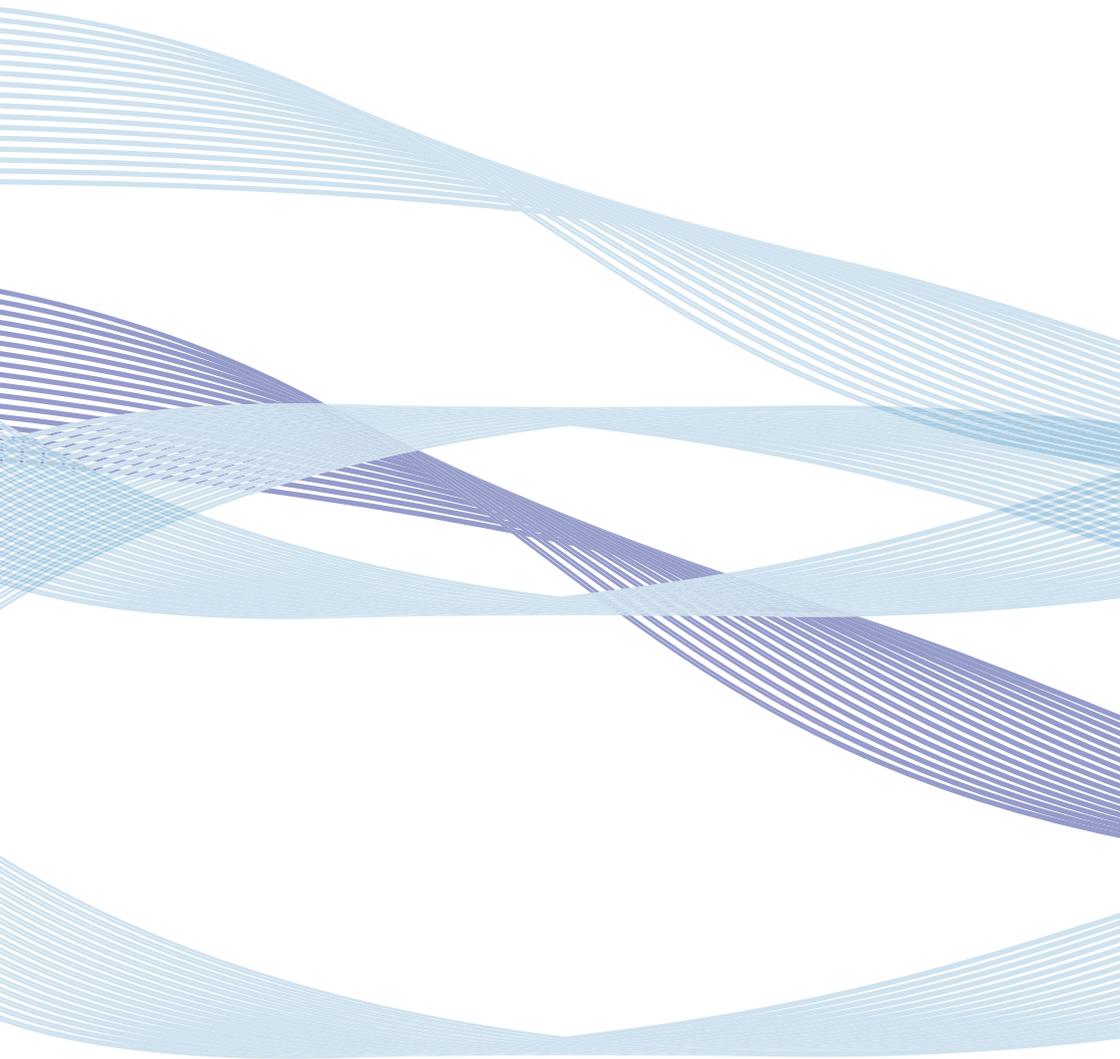
IMO, Stakeholders policy:

http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/sti_imo.pdf

Documenti UNEP

Developing New Modalities for Stakeholders Engagement in UNEP (2014)

<http://www.unep.org/civil-society/UNEPandMajorGroups/StakeholderEngagementinUNEP/tabid/128498/Default.aspx>



Pesca illegale e lavoro decente, il ruolo dei pescatori e dei sindacati nelle organizzazioni internazionali e regionali di settore

Presentazione della ricerca Uilapesca e Cres con il contributo della DG pesca del Mipaaf
Palermo 17 dicembre 2016

Di Fabrizio De Pascale

Lo studio che presentiamo oggi è il terzo di una serie dedicata agli aspetti internazionali della pesca marittima, un'attività che conta 57 milioni di addetti nel mondo imbarcati su una flotta di quasi 5 milioni di unità, che produce oltre 90 milioni di tonnellate di pescato l'anno, per un valore delle esportazioni mondiali, raddoppiato negli ultimi dieci anni, che ha raggiunto i 150 miliardi di dollari. Un'attività che è considerata dall'Organizzazione internazionale del lavoro tra le più pericolose, con oltre 20.000 morti l'anno.

I nostri studi, realizzati con il contributo della DG Pesca del Mipaaf, si sono incentrati, in particolare, sul tema del rapporto tra la pesca illegale e il "decent work" - lavoro decente, due concetti, nati entrambi nell'anno 2000, il primo in casa FAO, il secondo all'ILO, che hanno determinato gran parte dell'azione successiva di queste due organizzazioni ma che non si sono ancora mai incontrati.

Il 2016, anno della svolta

O meglio, non si erano mai incontrati fino allo 21 novembre scorso quando a Roma, si è svolto presso la FAO un importante evento, promosso dalla Santa Sede in occasione della giornata mondiale della pesca e dedicato proprio al tema della violazione dei diritti umani dei pescatori nella pesca illegale.

Un evento, a nostro avviso, storico perché, per la prima volta a livello internazionale, viene riconosciuto il legame tra pesca illegale e violazione dei diritti dei pescatori. Riconoscimento che giunge, peraltro, in concomitanza con la quasi simultanea entrata in vigore delle due convenzioni-simbolo dei concetti di cui parliamo (l'Accordo FAO sulle misure degli stati porto in materia di pesca illegale del 2009 e la Convenzione ILO C 188 sul lavoro decente nella pesca del 2007) e con la proposta della Commissione europea di una Direttiva per inglobare nel diritto comunitario l'accordo delle parti sociali europee sull'applicazione della Convenzione ILO. Una direttiva che, a giudizio del commissario agli affari marittimi Karmenu Vella "ridurrà l'incentivo alla pesca illegale". Ed è, anche qui, la prima volta che l'Ue riconosce questo legame.

Per la Uilapesca partecipare all'evento di Roma e intervenire nel dibattito a nome del sindacato mondiale del settore agroindustriale (IUF), è stato un grande onore ma anche un particolare motivo di orgoglio. E capirete tra poco il perché.

Pesca illegale e lavoro decente

Per pesca illegale, non regolamentata o non registrata si intende, ai sensi del Piano di azione FAO del 2001, "qualsiasi violazione di leggi e regolamenti in materia di conservazione e gestione delle risorse adottati dagli Stati costieri, dalle organizzazioni regionali per la pesca e da convenzioni internazionali".

La pesca illegale produce circa il 15% delle catture mondiali e fattura quasi 10 miliardi di dollari l'anno. Dal punto di vista ambientale, è un vero cancro che minaccia la sostenibilità delle risorse biologiche; economicamente è una grave forma di concorrenza sleale che danneggia i pescatori rispettosi delle leggi; dal punto di vista sociale, infine, è un'autentica piaga che lede i diritti del lavoro e spesso costringe in schiavitù le persone; una drammatica realtà, questa, denunciata, dalla stampa internazionale, da numerose Organizzazioni non governative e, ora, anche dalla Santa Sede.

Il lavoro decente, nella definizione originaria, è considerato dall'ILO come "il punto di convergenza di quattro obiettivi strategici: promozione del diritto al lavoro, creazione di

occupazione, protezione sociale e dialogo sociale”. Se questa definizione può apparire vaga o generica, molto più preciso è l’obiettivo della Convenzione ILO “di assicurare che i pescatori beneficino di condizioni decenti di lavoro a bordo, in ciò che concerne le condizioni di servizio, l’alloggio e l’alimentazione, la protezione della sicurezza e della salute sul lavoro, le cure mediche e la sicurezza sociale”.

Un passo indietro

Ma prima di andare avanti, mi sia consentito un passo indietro. Quattro anni fa, nel dicembre 2012, la Uilapesca presentò a Mazara del Vallo il suo primo studio sul tema pesca illegale e “decent work”, nel quale si mostrava come, fino a quella data, nessun documento internazionale aveva mai posto in relazione questi due concetti: nessun riferimento, nei documenti FAO sulla pesca illegale, al tema della violazione dei diritti dei pescatori, né al concetto del lavoro decente o alla Convenzione ILO. Allo stesso modo, nessun riferimento alla pesca illegale era contenuto nei documenti ILO sulla pesca, compresa la C 188.

In quello studio sostenemmo, invece, l’esistenza di uno stretto e profondo legame tra pesca illegale e violazione dei diritti, insieme alla convinzione che per sconfiggere realmente la pesca illegale, non bastasse proteggere le risorse, occorreva anche combattere la violazione dei diritti dei lavoratori a bordo delle navi.

La pesca illegale, infatti, è esercitata da pescatori che, volontariamente o costretti, decidono di dedicarvisi. Nessuno studio è stato mai fatto sulle cause, né sulle soluzioni possibili per renderla meno attraente agli occhi dei pescatori. La nostra convinzione è che se i pescatori godessero di condizioni di lavoro decenti, regolari ed eque e di un sistema di sicurezza sociale adeguato, si ridurrebbe in essi la spinta a praticarla.

Il nostro studio, infine, sottolineava la necessità di estendere il concetto di pesca illegale, riconoscendo come tale, non solo la violazione delle regole sulla gestione delle risorse, ma anche la pesca svolta in violazione dei diritti umani e del lavoro dei pescatori.

Due anni dopo, nel dicembre 2014, la Uilapesca presentò il secondo studio della serie, dedicato al ruolo degli Stati porto. In quello studio abbiamo immaginato e analizzato i possibili scenari futuri con le due Convenzioni in vigore (perché al momento della nostra ricerca, ancora non lo erano).

L’accordo FAO del 2009 attribuisce allo Stato di approdo il potere di controllo e intervento sulle navi straniere; un potere che, in precedenza, apparteneva solo allo Stato di bandiera.

Lo stesso potere è attribuito agli stati dalla Convenzione ILO in caso di una denuncia per una presunta violazione delle sue norme avvenuta a bordo. Lo stato costiero, inoltre, può esigere che le navi da pesca straniere rispettino le norme della Convenzione prima di concedere l’autorizzazione a pescare nella propria ZEE.

Si capisce quindi come, dal “combinato disposto” di queste due convenzioni, lo stato costiero acquisisce nuovi strumenti e assume un nuovo protagonismo, soprattutto e con maggior forza nel caso in cui l’autorità nazionale designata a far rispettare le due convenzioni sia la stessa.

Sebbene non esista un legame formale tra le due Convenzioni, gli stati potrebbero, infatti, introdurre come “buona pratica” quella di verificare e far rispettare simultaneamente gli obblighi derivanti da entrambe.

Il motivo del nostro orgoglio

A conclusione di questa lunga ma doverosa parentesi, capirete quindi il motivo del nostro orgoglio per aver partecipato all’evento di Roma del 21 novembre scorso... Con l’entrata in vigore delle due Convenzioni, entrambe vincolanti, inizia una fase nuova, sia nella lotta alla pesca illegale che in quella al lavoro illegale nella pesca. Ma soprattutto, con la scesa in campo della Santa Sede, si apre una nuova strada che potrebbe finalmente portare ad estendere il concetto di pesca illegale e considerare come tale anche la violazione dei diritti

umani e del lavoro dei pescatori.

Perché non è accettabile il paradosso per cui la cattura di un pesce è considerata illegale se avviene in una zona proibita, mentre non lo è se quel pesce è pescato da persone sfruttate illegalmente.

Certo c'è una distinzione importante da fare tra la violazione dei diritti umani e quella dei diritti previsti nella C 188.

Il sindacato si batte per ottenere e difendere diritti e interessi delle persone che rientrano nella sfera del codice civile. Lavoro forzato e/o schiavismo attentano invece ai diritti umani fondamentali e la loro violazione è materia da codice penale e competenza delle forze dell'ordine. Non spetta al sindacato difendere e far valere questi diritti, né questo ha strumenti per agire, se non con la denuncia e il porre in essere azioni umanitarie.

La gestione della pesca è come un triangolo

Veniamo ora alla nostra nuova ricerca, partendo da una considerazione geometrica. La gestione delle risorse biologiche marine può essere vista come un triangolo, ai vertici del quale ci sono tre protagonisti: le risorse, i pescatori e le regole. Le risorse e i pescatori vivono nel mare, le regole sono adottate dai governi. Nell'evoluzione del diritto del mare, iniziata a metà del secolo scorso, l'azione internazionale si è concentrata essenzialmente sulle risorse e sulle regole per proteggerle, mentre nessuna attenzione è stata rivolta ai protagonisti di questa attività: i pescatori.

Siano essi armatori o lavoratori dipendenti, possiamo ragionevolmente affermare che nessuna norma, regolamento, decisione o politica di intervento in materia di pesca sia mai stata adottata con il consenso o con la partecipazione attiva dei pescatori.

Il ruolo dei sindacati per lo sviluppo sostenibile (Agenda 21-1992)

È una realtà che stride fortemente con tutte le norme internazionali in materia di partecipazione dei lavoratori, dei sindacati e, più in generale dei cosiddetti stakeholders (o portatori di interessi). Nel nostro studio abbiamo analizzato come il diritto internazionale riconosca e attribuisca grande importanza al ruolo dei stakeholders, in particolare nella definizione delle politiche per lo sviluppo sostenibile, un concetto definito nel 1987 dal Rapporto Brundtland dell'ONU che sarà alla base della Conferenza di Rio e di Agenda 21 (1992).

Agenda che individua tra i "gruppi maggiori" di stakeholders che devono svolgere un ruolo pieno e consapevole a sostegno dello sviluppo sostenibile, proprio i lavoratori e i sindacati, questi ultimi considerati come attori essenziali perché offrono importanti canali di supporto e di azione.

Il ruolo dei pescatori nello sviluppo sostenibile della pesca

Il principio del coinvolgimento deve necessariamente valere anche per la pesca. Tanto più perché, già nel 1984, prima ancora del Rapporto Burtland, la Conferenza mondiale FAO sulla pesca suggeriva ai suoi paesi membri: "è importante coinvolgere tutti i gruppi interessati, inclusi amministratori, scienziati e pescatori, nel processo di formulazione e nell'attuazione delle misure di gestione. Perché i pescatori sono più propensi a rispettare le misure di gestione quando sono in grado di vedere i benefici che sorgeranno da tali misure e se sono stati coinvolti nella loro formulazione".

Un concetto ribadito, 10 anni dopo, nel Codice di condotta per la pesca responsabile: "gli Stati dovrebbero promuovere la consapevolezza di una pesca responsabile attraverso l'educazione e la formazione e assicurare che i pescatori siano coinvolti nel processo di formulazione e applicazione delle politiche di gestione; in particolare essi dovrebbero identificare i soggetti locali aventi legittimi interessi nella pesca e stabilire accordi per consultarli al fine di acquisire la loro collaborazione per realizzare una pesca responsabile".

Alla luce di queste indicazioni, possiamo forse meglio comprendere i malumori e le proteste dei pescatori italiani ed europei nei confronti di molte misure imposte dalla politica comunitaria della pesca...(ma di questo parleremo dopo).

Il ruolo delle organizzazioni regionali per la pesca

Nel corso degli anni, il potere di introdurre misure di gestione delle risorse è passato gradualmente nelle mani delle organizzazioni regionali di gestione della pesca, espressione della FAO o create dai paesi interessati, che hanno poteri decisionali, variabili a seconda del mandato ricevuto dagli stati membri, su aree marine circoscritte; come ad esempio la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo, le cui misure di gestione risultano vincolanti per la stessa Unione europea.

Queste organizzazioni regionali (ne esistono 26) sono libere, nell'ambito del diritto internazionale vigente, di immaginare, definire e introdurre misure di gestione e regole, alcune delle quali possono anche apparire "politicamente scorrette", come ad esempio le "black list" o "liste nere": elenchi pubblici che riportano nome, codice di registrazione, bandiera e a volte anche una foto e una sorta di giornale di bordo, delle barche sospettate di praticare la pesca illegale nella regione. Una pratica certamente innovativa dal punto di vista del diritto internazionale, adottata da molte organizzazioni e codificata nel diritto dell'Unione europea nel 2010.

Noi pensiamo che anche queste organizzazioni potrebbero svolgere un ruolo importante nella direzione di includere il rispetto dei diritti del lavoro nella lotta contro la pesca illegale.

Grazie alla loro capacità innovatrice, esse potrebbero, infatti, introdurre misure particolari e "buone pratiche" finalizzate a questo scopo; ad esempio, imponendo ai pescherecci autorizzati a pescare nella zona di mostrare la lista dell'equipaggio e il contratto di lavoro o stabilendo altre "blacklist" delle navi sospettate di sfruttare illegalmente il lavoro delle persone.

Il ruolo dei pescatori nelle organizzazioni regionali per la pesca

Ma nel nostro studio sosteniamo anche che le organizzazioni regionali dovrebbero favorire la partecipazione dei pescatori e dei loro sindacati nei processi di formazione delle politiche e delle misure di gestione.

Sebbene siano loro a dover applicare queste misure decise dall'organizzazione, ai pescatori non è riconosciuto alcun status nei suoi meccanismi decisionali. Alcune organizzazioni regionali si limitano a prevedere la possibilità per le organizzazioni della società civile di ottenere uno status di osservatore o di partecipare alle riunioni istituzionali.

Il Codice di condotta FAO per la pesca responsabile afferma che i rappresentanti delle organizzazioni interessate alla pesca devono poter partecipare alle riunioni di queste organizzazioni, come osservatori o in altra forma e avere accesso ai documenti e rapporti di tali incontri.

Oggi il Codice ha più di 20 anni e molti suoi aspetti andrebbero aggiornati alle nuove sfide mondiali. Spesso i pescatori esprimono risentimento e rabbia verso le misure di conservazione e gestione introdotte, perché le considerano sbagliate o ingiuste, ma soprattutto perché non sono stati consultati nel processo di formazione di tali misure. Noi crediamo che i pescatori e i loro rappresentanti debbano poter partecipare al lavoro delle organizzazioni regionali ma non, come il Codice suggerisce, in qualità di "osservatori o altro". Dovrebbero essere partners paritari per dare legittimità alle decisioni prese.

Il caso dell'Ue

Prima di concludere questo intervento vorrei dare un rapido sguardo alla situazione europea.

Sebbene tutti i paesi europei abbiano ratificato il Patto internazionale ONU sui diritti economici e sociali del 1966, che riconosce come universale e individuale, il diritto a un lavoro che assicuri un salario equo, condizioni di lavoro sicure e sane e un riposo adeguato, l'Unione europea non riconosce espressamente il diritto al lavoro ma solo quello, per tutti gli individui, "di fondare e aderire ai sindacati per la tutela dei propri interessi"; compito della Commissione è poi "promuovere la consultazione delle parti sociali", attraverso i comitati consultivi per il "dialogo sociale". Il Trattato di Lisbona (art. 11-2007) chiarisce che le decisioni della Commissione devono basarsi su ampie consultazioni con le parti interessate al fine di assicurare che le azioni dell'Unione siano "coerenti e trasparenti".

Per quanto riguarda la pesca, la PCP, avviata negli anni '70 e riformata nel 2013 si pone come obiettivo di "garantire che le attività di pesca contribuiscano alla sostenibilità ambientale, economica e sociale a lungo termine". E, quale ulteriore strumento di consultazione in aggiunta al comitato del dialogo sociale settoriale, l'Ue ha promosso la costituzione dei Consigli consultivi

regionali per la pesca, ai quali possono aderire tutti gli stakeholders dei paesi membri della regione e che possono presentare alla Commissione raccomandazioni e suggerimenti in materia di gestione della pesca. Sebbene non abbiano alcun potere decisionale, questi consigli offrono la possibilità di un confronto diretto e approfondito con le istituzioni europee e con le forze sociali degli altri paesi europei.

La PCP, al di là di vaghe affermazioni di principio in materia sociale, di fatto non riconosce il valore del lavoro umano né, tantomeno il ruolo dei pescatori, a tal punto che nel regolamento istitutivo della PCP la parola “pescatore” non compare mai, sostituita dalla figura dell’operatore, “persona fisica o giuridica che gestisce o detiene un’impresa”! Su questo aspetto, ci auguriamo che il diritto comunitario recepisca al più presto la definizione di “pescatore”, introdotta dalla Convenzione ILO C188 che distingue la figura del lavoratore dipendente, come “persona a bordo remunerata alla parte”, diversa da quella dell’armatore e del comandante.

Il caso Italia

L’entrata in vigore della Convenzione ILO non determinerà grosse implicazioni per il nostro paese. In Italia, infatti, i diritti dei lavoratori previsti dalla Convenzione sono già ampiamente garantiti dai CCNL sottoscritti dai sindacati Fai-Flai-Uilapesca e dalla legislazione sociale esistente; ad eccezione, forse, del tema “sicurezza sociale”, là dove la Convenzione prevede che “tutti i pescatori residenti abitualmente in uno stato membro dovrebbero beneficiare della sicurezza sociale a condizioni uguali a quella che si applica ad altri lavoratori” e impegna gli stati “a prendere misure per assicurare progressivamente questa sicurezza sociale”. In questo argomento dovrebbe rientrare tutta la partita sugli ammortizzatori sociali nel settore, nel quale non mi addentro.

Inoltre l’Italia dovrà designare l’autorità competente a svolgere i controlli sul rispetto della Convenzione che, presumibilmente sarà la stessa già designata per la Convenzione ILO sul lavoro marittimo del 2006 e per l’Accordo FAO del 2009, vale a dire il comando delle Capitanerie di porto.

Conclusioni

Come abbiamo scritto nella premessa del volume che presentiamo oggi, la pubblicazione della nostra ricerca è stata, in un certo senso, superata dagli eventi. Nel senso che con le novità intervenute negli ultimi mesi e nelle ultime settimane, lo scenario internazionale in materia di lotta alla pesca illegale e al lavoro illegale nella pesca è mutato radicalmente.

Conciliare queste due istanze sarà certamente più facile. Crescerà la collaborazione tra le istituzioni internazionali competenti mentre gli stati avranno più strumenti per contrastare questi fenomeni.

Crescerà anche la sensibilità del mondo della pesca e dell’industria di trasformazione che, sotto la spinta di un’opinione pubblica internazionale sempre più attenta agli aspetti sociali, dovrà adoperarsi per garantire ai consumatori prodotti sostenibili anche da un punto vista etico.

Sarà così forse possibile raggiungere l’obiettivo fissato nel 2015 da Agenda 2030 di porre termine alla pesca illegale entro il 2020 e, aggiungiamo noi, entro quella data estirpare la mala pianta dello sfruttamento illegale del lavoro.

Ma, sempre al fine di sconfiggere la pesca illegale, sarà ancor più importante nei prossimi anni riuscire a coinvolgere i pescatori e le loro organizzazioni di rappresentanza nella definizione delle politiche e delle misure di gestione della pesca, perché come abbiamo spiegato, senza consultazione né condivisione, i pescatori che vivono sul mare e del mare, si sentiranno sempre defraudati di quello che considerano il loro diritto alla pesca e vittime di misure che ritengono sbagliate o ingiuste emanate da autorità lontane e insensibili alle loro istanze.