



## DOCUMENTO INFORMATIVO OCEAN2012: Reacción inicial al paquete de reforma de la Política Pesquera Común de la Comisión

El primer paquete de reforma de la Política Pesquera Común (PPC), publicado el 13 de julio de 2011, establece las ambiciones de la Comisión de cara a la reforma, incluyendo una propuesta para un nuevo Reglamento de base, una propuesta para una nueva organización del mercado y una comunicación sobre la dimensión exterior de la PPC. El paquete presenta algunas mejoras significativas, pero no es la propuesta de reforma radical que estábamos esperando.

La presente reforma ofrece una oportunidad única de restituir el buen estado de salud de nuestros mares y el bienestar de nuestras comunidades dependientes de la pesca. La PPC debería acabar con la sobrepesca, reducir los daños ocasionados en los ecosistemas y crear en la Unión Europea un sector pesquero medioambientalmente sostenible y social y económicamente viable. Sólo una política pesquera que cumpla esas condiciones será capaz de garantizar en el futuro a los consumidores europeos una amplia variedad de pescado capturado de forma local y responsable.

Ahora que se han publicado algunas de las propuestas de reforma, dependerá del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros de Pesca asegurarse de que la PPC consiga que nuestros recursos pesqueros recuperen un buen estado de salud y contribuya a que las aguas de la UE alcancen un buen estado ambiental de acuerdo con la Directiva Marco de 2008 sobre estrategia marina. Sólo a través de la recuperación de las poblaciones de peces la PPC podrá proporcionar un futuro seguro para las poblaciones de peces, las comunidades pesqueras y los consumidores por igual.

### Comentarios generales sobre la propuesta de Reglamento de base

#### Elementos que OCEAN2012 apoya

La propuesta proporciona un objetivo claro en relación con la conservación de las poblaciones de peces, afirmando que la PPC “procurará asegurar que, de aquí a 2015, la explotación de los recursos biológicos marinos vivos restablezca y mantenga las poblaciones de especies capturadas por encima de niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible”<sup>1</sup>. Este objetivo está en sintonía con el compromiso internacional de la UE.

La propuesta también contiene un compromiso para establecer medidas de gestión “conformes a los mejores dictámenes científicos”<sup>2</sup>. Esta formulación es más fuerte

<sup>1</sup> Véanse los artículos 2.2, 9.1, 10.1 y 14 (a) para compromisos específicos en relación con el Rendimiento Máximo Sostenible (RMS).

<sup>2</sup> Véase el artículo 4 (b)



ERIC HERCHAFIT / REPORTERS

que el “basándose en dictámenes científicos” de la actual PPC y proporcionará una base más sólida para alcanzar el objetivo de 2015.

Asimismo, la legislación medioambiental (a saber, la Directiva Marco sobre Estrategia Marina y la Directiva Hábitats) se integra ahora dentro del apartado de objetivos generales y se hace referencia a ella en los demás apartados<sup>3</sup>.

La propuesta de la Comisión contiene disposiciones para la eliminación de las capturas no deseadas de ciertas especies comerciales, o sea, una disposición para acabar con la derrochadora práctica de los descartes<sup>4</sup>. Ésta es también una evolución positiva que probablemente se ha producido en respuesta a la presión pública organizada. El paso de los contingentes de desembarque a los contingentes de captura constituye un aspecto necesario e importante de la propuesta, que no debería restringirse a las pocas especies seleccionadas por la Comisión. Sin embargo, el enfoque poco sistemático propuesto por la Comisión no consigue abordar el problema que se plantea en algunas pesquerías mixtas, así como tampoco resuelve el descarte generalizado de especies no comerciales, reduciendo por tanto el incentivo para evitar estas capturas no deseadas.

En lo relativo a la dimensión exterior<sup>5</sup>, la propuesta contiene una disposición positiva, que dice que los acuerdos de pesca sostenible concluidos con terceros países contribuirán al establecimiento de un marco de gobernanza para garantizar la capacidad de adoptar medidas eficientes de seguimiento, vigilancia y control<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Véanse los artículos 2.4 y 12.1

<sup>4</sup> Véanse los artículos 3 (a), 7 (d) (g), 11 (e), 14 (b) (c) y 15

<sup>5</sup> Véanse los artículos 39-42, así como la comunicación de la Comisión sobre la dimensión exterior de la PPC (COM(2011)424)

<sup>6</sup> Véase el artículo 42.1 (b)



También acogemos favorablemente la inclusión de la cláusula de transparencia en relación con los acuerdos de pesca sostenible<sup>7</sup>, aunque consideramos que el alcance de la medida, que se limita a tener conocimiento del esfuerzo pesquero acumulado en un país tercero, es excesivamente reducido. Como requisito esencial para una mayor participación de las partes interesadas, la transparencia debería abordar asuntos más amplios poniendo a disposición del público las evaluaciones ex-ante y ex-post de los acuerdos de pesca, que contienen información esencial, como por ejemplo el valor de las capturas realizadas por las flotas de la UE. La propuesta también se queda corta a la hora de proporcionar herramientas para garantizar que la conducta de todos los buques pesqueros de la UE que faenan en países terceros, incluyendo los que trabajan fuera de los acuerdos de pesca sostenible<sup>8</sup>, está en sintonía con los compromisos internacionales de la UE de fomentar la pesca sostenible y respetar los compromisos en términos de derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación.

### Elementos que preocupan a OCEAN2012

La propuesta no da prioridad al objetivo de alcanzar la sostenibilidad medioambiental como requisito fundamental para conseguir la sostenibilidad social y económica<sup>9</sup>. TLa razón que se da para ello es que establecer una tal prioridad iría en contra del Tratado de Lisboa, que pone en pie de igualdad todos los objetivos. Sin embargo, esto contrasta con decisiones tomadas en el pasado que muy a menudo daban prioridad a los beneficios económicos a corto plazo o a las consideraciones sociales, con el consiguiente agotamiento de los recursos pesqueros.

La Comisión afirma estar proponiendo una reforma radical, pero el aspecto más radical de la propuesta es el paso hacia una casi privatización obligatoria de los recursos marinos<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Véase el artículo 41.2

<sup>8</sup> En la actualidad, alrededor de la mitad de la flota de la UE opera fuera de acuerdos de pesca sostenible u OROP.

<sup>9</sup> Véase el artículo 2.1

<sup>10</sup> Véase el artículo 27

La propuesta prevé la asignación del derecho de explotación de los recursos pesqueros en aguas de la UE y más allá (a excepción de las actividades pesqueras realizadas dentro del marco acuerdos de pesca sostenible<sup>11</sup>) en forma de concesiones de pesca transferibles durante un periodo de al menos 15 años<sup>12</sup>, sin compensación alguna para el público ni recompensa para los que pescan de una forma más responsable desde el punto de vista medioambiental y social. Este hecho supone una preocupación por toda una serie de razones (véase más abajo una crítica detallada sobre las concesiones de pesca transferibles obligatorias).

El Libro Verde de 2009 de la Comisión identificaba el exceso de capacidad como causa clave de la sobrepesca. La Comisión afirma que las concesiones de pesca transferibles conseguirán la necesaria eliminación de la sobrecapacidad. Sin embargo, no queda claro cómo la Comisión garantizará que las capacidades más inapropiadas y dañinas desde el punto de vista medioambiental y social serán eliminadas por las fuerzas de mercado, unas fuerzas por lo general más adecuadas para garantizar la eficiencia económica.

Finalmente, en el contexto de la acuicultura<sup>13</sup>, el fomento y el desarrollo propuestos por la Comisión pueden conllevar los mismos problemas de sobrecapacidad, efectos medioambientales y baja rentabilidad de los que adolece el sector pesquero. En lugar de ello, la promoción debería orientarse hacia el desarrollo de una acuicultura ecológicamente sostenible y medioambientalmente responsable. El medio más crucial de conseguirlo pasa por asegurarse de que la acuicultura europea no se basa ni desemboca en la sobreexplotación de pesquerías de captura de alimento para los peces de piscifactoría carnívoros. La PPC reformada debe cerciorarse de que la acuicultura se convierte en un productor neto de proteína de pescado si esta actividad realmente quiere contribuir a la seguridad alimentaria en el futuro.

## Comentarios específicos sobre áreas prioritarias para OCEAN2012

### La sostenibilidad medioambiental como requisito fundamental para alcanzar los objetivos socioeconómicos

Se supone que la actual PPC debe alcanzar la sostenibilidad medioambiental, económica y social, así como toda una serie de objetivos adicionales, como crear empleo y satisfacer los intereses de los consumidores. Sin embargo, la falta de establecimiento de prioridades entre estos objetivos ha implicado que al final no se ha alcanzado ninguno de ellos. Insistimos en que la sostenibilidad medioambiental, sobre la base del principio de precaución y el principio basado en el ecosistema, constituye el requisito sine qua non para alcanzar la sostenibilidad social y económica. Si no se garantiza la sostenibilidad medioambiental y se sobreexplotan los recursos pesqueros se pone en peligro la viabilidad de las comunidades pesqueras y de la industria que depende de ellas.

<sup>11</sup> Véase el artículo 28.2

<sup>12</sup> Véase el artículo 28.5

<sup>13</sup> Véase el artículo 43

La Comisión propone planes de gestión a largo plazo (ahora denominados planes plurianuales o a largo plazo) como herramienta central para garantizar que las posibilidades de pesca (a saber, limitaciones de capturas o de esfuerzo pesquero) no se fijan por encima de los dictámenes científicos<sup>14</sup>. El objetivo es restaurar los recursos pesqueros y luego mantenerlos por encima de niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible (RMS), pero la gestión de recursos pesqueros dependerá de cómo se apliquen los “puntos de referencia de conservación determinados de antemano” y de la definición<sup>15</sup> de los mismos. La propuesta indica específicamente que las evaluaciones de los recursos pesqueros deben tener en cuenta varias incertidumbres de la gestión pesquera, incluyendo las limitaciones en la información disponible<sup>16</sup>. De acuerdo con el principio de precaución, los dictámenes científicos deben conducir a unos límites de pesca que permitan que las poblaciones de peces se recuperen y alcancen niveles abundantes. Este es un desarrollo importante que, si se aplica debidamente, contribuiría de forma significativa a alcanzar la sostenibilidad medioambiental. Además, los planes plurianuales engloban aspectos de la gestión pesquera más amplios que los actuales planes de gestión plurianuales, incluyendo “las interacciones entre las poblaciones y la pesca”, medidas para eliminar las capturas no deseadas y esfuerzos para minimizar los efectos sobre el ecosistema en sentido más amplio.

La propuesta también contiene un lenguaje más fuerte sobre el establecimiento de medidas de gestión en concordancia con los dictámenes científicos<sup>17</sup>. OCEAN2012 lo acoge favorablemente; sin embargo, la propuesta no contiene ninguna disposición para evitar que las posibilidades de pesca (capturas o esfuerzo) superen lo indicado por los dictámenes científicos. Dado que los límites de pesca se han fijado habitualmente por encima de los niveles recomendados por los científicos, debería añadirse una disposición de este tipo a la normativa, en sintonía con la legislación vigente en otras jurisdicciones, como pasa con la Ley Magnuson-Stevens en EE.UU.

### Reducción de capacidad

La aplicación obligatoria de concesiones de pesca transferibles se presenta como herramienta infalible para la autogestión de la capacidad pesquera por parte del sector, porque presupone que las fuerzas del mercado se encargarían de eliminar el exceso de capacidad. La Comisión está abandonando otras herramientas, como por ejemplo los límites de capacidad obligatorios y los programas de reducción de capacidad.

Es muy posible que los límites de capacidad propuestos se apliquen únicamente al sector de la pesca a pequeña escala (buques de menos de 12 metros de eslora que usan artes pasivas), cuya inclusión en el sistema de concesiones de pesca transferibles es opcional y depende del Estado

<sup>14</sup> Véanse los artículos 9–11

<sup>15</sup> Véanse los artículos 9.2 (a) y 5

<sup>16</sup> Véase el artículo 9.4

<sup>17</sup> Véase el artículo 4 (b)



miembro en cuestión<sup>18</sup>. La propuesta no incluye un sistema alternativo para el sector de la pesca a pequeña escala, sino que deja en manos de los Estados miembros la decisión sobre la gestión del acceso para estos buques, que suponen más del 70% de la flota pesquera de la UE.

Aunque reconocemos que las herramientas de gestión basadas en los derechos, en determinadas circunstancias, pueden reducir la capacidad en términos numéricos, no consideramos que esta propuesta responda a las circunstancias actuales de una forma lo suficientemente diferenciada. Nos preocupa que el sistema propuesto, sin las salvaguardias necesarias, simplemente pueda desembocar en una concentración de la propiedad, margine aún más a las comunidades pesqueras locales y no consiga garantizar que se aborde la reducción de la capacidad de forma cualitativa, o sea, velando por que se promueva o se de prioridad a los operadores más responsables desde el punto de vista social y medioambiental.

Finalmente, para alcanzar los objetivos fundamentales de la PPC, la Comisión tiene que continuar haciendo el seguimiento de la capacidad pesquera y fijar límites de capacidad obligatorios de acuerdo con los compromisos internacionales de la UE.

### Acceso a los recursos pesqueros

La cuestión de quién tiene acceso a los recursos pesqueros es fundamental. Hay muchas formas de conceder acceso, y todo régimen de acceso tiene que hacer todo lo posible para apoyar los objetivos de la PPC. Por consiguiente, el acceso a los recursos pesqueros debería concederse a los operadores que pescan de forma medioambientalmente y socialmente más sostenible en lugar de darse de forma indiscriminada, también a los que contribuyeron a la sobrepesca en el pasado.

Los criterios medioambientales y sociales deberían establecerse como la base para la asignación de derechos de acceso. La propuesta prevé que los Estados miembros introduzcan dichos criterios cuando asignen concesiones de pesca transferibles<sup>19</sup> y/o para el cinco por ciento de sus contingentes, que pueden reservarse<sup>20</sup>. Esto debería incrementarse, posiblemente con el tiempo, hasta cubrir el 100% de la asignación del acceso.

<sup>18</sup> Véanse los artículos 27 y 35

<sup>19</sup> Véase el artículo 28.2

<sup>20</sup> Véase el artículo 29.4

Las concesiones de pesca transferibles no son ni una herramienta de conservación ni un medio demostrado de gestionar el acceso a los recursos pesqueros. Son únicamente una forma, y muy específica, de gestión basada en los derechos. En lugar de estar obligados a utilizar únicamente una herramienta, los Estados miembros deberían poder elegir entre toda una serie de programas, como sucede en la actualidad. Esto también estaría más en sintonía con el principio de subsidiariedad en lo relativo a las disposiciones de acceso. Un paquete de herramientas debería contener soluciones adecuadas para los sistemas de gestión de entrada (capacidad pesquera) y salida (contingentes de captura), así como para la pesca artesanal e industrial y para distintos buques y comunidades pesqueras.

Todo programa de gestión basado en los derechos solamente funcionará si se combina con otras medidas de gestión, como por ejemplo límites de pesca estrictos y sistemas sólidos de control y ejecución de la normativa.

Deberían diseñarse salvaguardias claras para evitar la sobrepesca y otras consecuencias indirectas no deseadas, como por ejemplo:

- la posibilidad clara de revocar concesiones (actualmente sólo es posible a corto plazo en casos de no conformidad grave con la normativa<sup>21</sup>) sin coste alguno para la sociedad, o sea, que deberían existir salvaguardias legales que garanticen que a un Estado miembro que retira una concesión no se le pueda exigir una compensación financiera;
- el pago al público de un alquiler por el recurso (en la actualidad la propuesta prevé la entrega de concesiones de forma gratuita sólo a una generación de pescadores; posteriormente, otros tendrían que pagar para tomar el relevo y el público no recibirá nada a cambio por sus recursos); un alquiler podría ayudar a cubrir gastos de gestión como por ejemplo las medidas de control, cumplimiento de la normativa y recopilación de datos;
- la transferibilidad de las concesiones debería ser opcional (en la actualidad se propone que la transferibilidad sea obligatoria<sup>22</sup>);
- la concentración de concesiones debería limitarse para evitar la creación de monopolios o cárteles pesqueros;
- los criterios medioambientales y sociales deberían establecerse como la base para la asignación de derechos de acceso.

21 Véase el artículo 28.6

22 Véase el artículo 27.1

## Subvenciones

La propuesta contiene mejoras en materia de ecocondicionalidad; según la propuesta, se retendrían los fondos tanto para los Estados miembros<sup>23</sup> como para los operadores<sup>24</sup> si se produjeran infracciones graves a la correspondiente legislación. Asimismo, se propone que haya sólo un instrumento financiero en el futuro que reúna todos los flujos de financiación, excepto en el caso de los acuerdos de pesca sostenible.

OCEAN2012 pide que la propuesta incluya principios que rijan la asignación del futuro Fondo Europeo de Pesca (FEP), como por ejemplo:

- deberían eliminarse las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y las subvenciones medioambientalmente perniciosas;
- los fondos públicos deberían utilizarse únicamente para los bienes públicos (por ejemplo, investigación, recopilación de datos, seguimiento y control o programas piloto) y asignarse a individuos sólo si éstos contribuyen a bienes y servicios públicos;
- aquellos que infrinjan la normativa de la PPC u otra legislación relevante no deberían tener derecho a recibir fondos públicos;
- en caso de infracción de reglas y normativa importante tras recibir fondos públicos, dichos fondos deberían ser reembolsados a la autoridad correspondiente;
- la retención, o la exigencia de reembolso, de los fondos públicos debería basarse en infracciones objeto de procesos judiciales
- si bien la UE puede y debería continuar poniendo a disposición fondos para contribuir a la creación de capacidad en países en vías de desarrollo, incluyendo fondos para la gestión pesquera, el pago para el acceso a los recursos pesqueros en aguas exteriores debería ser sufragado íntegramente por los operadores.

## Conclusión

Ante un contexto de intereses económicos concertados a corto plazo, la Comisión ha logrado con gran esfuerzo elaborar una propuesta que responde de forma adecuada a las cuestiones destacadas en su Libro Verde de 2009. Después de casi 30 años de mala gestión permanente de las actividades pesqueras de la UE, ahora los europeos desean que el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de Pesca acaben con este derroche y lleven la batuta para proporcionar un futuro seguro para las poblaciones de peces, las comunidades pesqueras y los consumidores por igual.

23 Véase el artículo 50

24 Véase el artículo 51

OCEAN2012 es una alianza de organizaciones cuyo objetivo es transformar la Política Pesquera europea para detener la sobrepesca, acabar con las prácticas pesqueras destructivas y garantizar un uso justo y equitativo de los recursos pesqueros.

OCEAN2012 fue creada y está coordinada por el Grupo Pew Medio Ambiente, la sección ambiental de Pew Charitable Trusts, una organización no gubernamental que se dedica a combatir la sobrepesca en los océanos del mundo.

El grupo director de OCEAN2012 está integrado por la Coalición por Acuerdos Pesqueros Equitativos (CAPE), Ecologistas en Acción, The Fisheries Secretariat (FISH), nef (new economics foundation), Pew Environment Group y Seas at Risk.