

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.4.2009
COM(2009)163 final

LIBRO VERDE

Reforma de la Política Pesquera Común

LIBRO VERDE

Reforma de la Política Pesquera Común

ÍNDICE

1.	La pesca en Europa en 2020: un salto al futuro	3
2.	Introducción	4
3.	La actual Política Pesquera Común y sus resultados	7
4.	Superar las cinco deficiencias estructurales de esta política.....	8
4.1.	Abordar un problema pertinaz: el exceso de capacidad de las flotas.....	9
4.2.	Precisar los objetivos políticos.....	10
4.3.	Centrar el marco de adopción de decisiones en principios básicos a largo plazo.....	11
4.4.	Fomentar que el sector asuma una mayor responsabilidad en la aplicación de la PPC	12
4.5.	Desarrollar una cultura de observancia.....	14
5.	Mejorar en mayor medida la gestión de la pesca en la Unión Europea.....	15
5.1.	¿Convendría establecer un régimen pesquero diferenciado para proteger las flotas costeras artesanales?.....	15
5.2.	Cómo sacar el máximo partido a nuestras pesquerías.....	16
5.3.	Estabilidad relativa y acceso a las pesquerías costeras	17
5.4.	Comercio y mercados – de la captura al consumidor	19
5.5.	Integración de la Política Pesquera Común en el contexto general de la política marítima	20
5.6.	Una política basada en los conocimientos	22
5.7.	Política estructural y ayuda financiera pública	23
5.8.	Dimensión exterior.....	24
5.9.	Acuicultura.....	26
6.	Próximos pasos	26
7.	Su opinión nos interesa	26
8.	Siglas.....	26

1. LA PESCA EN EUROPA EN 2020: UN SALTO AL FUTURO

La principal fuente de proteínas animales de alta calidad y de grasas saludables de que dispone la Humanidad, el pescado, es de nuevo un mercado floreciente y ha vuelto a ocupar su lugar como componente habitual de la dieta de más de 500 millones de consumidores europeos. El continuo declive de las capturas realizadas por la flota europea llegó a su fin en torno a 2015. Aunque Europa sigue dependiendo notablemente

de las importaciones de pescado, la proporción está empezando invertirse. El pescado capturado o producido en Europa es valorado y reconocido por los consumidores, que lo consideran un producto de excelente calidad.

La sobrepesca desenfrenada, con su acusado impacto en las economías costeras, ya es cosa del pasado. Prácticamente todas las poblaciones de peces europeas han recobrado los niveles correspondientes al rendimiento máximo sostenible, lo que significa que muchas de ellas se han incrementado considerablemente en comparación con 2010. Los pescadores obtienen una rentabilidad más elevada de unas poblaciones más grandes, compuestas de individuos maduros y de mayor tamaño. Y los jóvenes de las comunidades costeras ven nuevamente la pesca como un medio de vida atractivo y estable.

El sector pesquero europeo disfruta de una solidez financiera mucho mayor. El segmento industrial de la flota es eficiente y no depende de la ayuda financiera pública. Desarrolla su actividad con buques respetuosos del medio ambiente y su tamaño se corresponde con los recursos que está autorizado a capturar. En el otro extremo del espectro, la pesca artesanal sigue proporcionando pescado fresco de alta calidad que se consume localmente y se comercializa con distintivos de calidad y origen que aportan un mayor valor al pescador. La proporción de europeos que habitan las costas del continente va en aumento, lo que genera una demanda creciente de alimentos de alta calidad producidos localmente. Su actividad laboral se ha integrado en mucha mayor medida con los restantes sectores económicos que son cruciales para las comunidades costeras. En todo el sector, la cadena de producción y comercialización ofrece una total transparencia a las autoridades y a los consumidores en lo que concierne al origen de las materias primas «de la red a la mesa». La acuicultura europea es también un importante proveedor de pescado para los consumidores europeos: sigue a la cabeza del desarrollo tecnológico y continúa exportando conocimientos especializados y tecnología fuera de Europa.

La Política Pesquera Común de la UE se ha hecho mucho más eficiente y ahora es considerablemente menos costosa y más sencilla de gestionar. El procedimiento de adopción de decisiones permite que determinadas decisiones técnicas se adopten haciendo participar en mayor medida a los pescadores. Se incentiva a los agentes económicos del sector para actuar de manera responsable, y se espera asimismo de ellos que demuestren que cumplen los principios básicos de la PPC. Los grupos interesados participan plenamente en las decisiones y debates sobre la aplicación de la política. El control de la actividad pesquera es ahora mucho más eficaz.

Fuera de Europa, la UE continúa desarrollando su labor de promoción en todo el mundo de la buena gobernanza marítima y la pesca responsable. En los acuerdos con terceros países se da ahora mayor prioridad a potenciar la contribución de nuestro continente al desarrollo del sector pesquero local, a la inversión y a la buena gobernanza marítima. Se han establecido nuevos programas regionales para mejorar el control y el seguimiento científico de las poblaciones, en los que participan la mayor parte de las potencias pesqueras del mundo.

2. INTRODUCCIÓN

La visión futurista que arriba figura no puede estar más alejada de la realidad actual, caracterizada por la sobrepesca, el exceso de capacidad de la flota, las fuertes

subvenciones, la fragilidad económica y el declive del volumen de pescado capturado por los pescadores europeos. La actual PPC no ha sido lo suficientemente eficaz para prevenir estos problemas.

No obstante, la Comisión cree que una reforma integral y de la propia esencia de la Política Pesquera Común (PPC) y una nueva movilización del sector pesquero pueden hacer realidad el cambio radical que se necesita para invertir la situación actual. No debe tratarse de otra reforma fragmentaria y gradual, sino de un «maremoto» cuyo alcance afecte a los factores fundamentales que se esconden detrás del círculo vicioso en el que ha permanecido atrapado el sector pesquero europeo en las últimas décadas.

El sector pesquero es fundamental para suministrar alimentos a la población europea y constituye un medio de vida en las zonas costeras de Europa. Por lo tanto, garantizar su futuro es, y debe seguir siendo, un importante objetivo político para la Unión Europea. Este futuro debe garantizarse en el contexto cambiante y lleno de retos que se describe a continuación.

Las poblaciones de peces europeas han estado sobreexplotadas durante décadas y las flotas pesqueras siguen siendo excesivamente grandes en comparación con los recursos disponibles. Ello significa que un número excesivo de buques intentan capturar unos recursos demasiado escasos, de modo que muchos segmentos de la flota europea son inviables económicamente. A consecuencia de ello, el volumen de alimentos marinos capturados en aguas europeas no ha dejado de disminuir: en la actualidad, se importa más de la mitad del pescado que se consume en el mercado europeo. La extrema volatilidad de los precios de los combustibles y la crisis financiera han exacerbado todavía más la fragilidad económica del sector.

No es posible ya aislar el sector pesquero de su entorno marítimo más amplio y de otras políticas relativas a las actividades marinas. La pesca depende estrechamente del acceso al espacio marítimo y de la existencia de unos ecosistemas marinos saludables. El cambio climático ya está influyendo en los mares europeos y desencadenando cambios que afectan a la abundancia y distribución de las poblaciones de peces. La competencia por el espacio marítimo también está en alza, pues cada vez son más extensas las zonas marítimas y litorales que se dedican a otros usos. En las economías pesqueras están incidiendo considerablemente las tendencias generales en materia de empleo y desarrollo que se registran en las comunidades costeras, como la emergencia de nuevos sectores que ofrecen posibilidades de reconversión o de diversificación de las rentas. Por ello, la reformulación de la PPC nos exige contemplar con una nueva mirada el panorama marítimo general, tal como se propugna en la Política Marítima Integrada (PMI) y su pilar medioambiental, la Directiva marco sobre la estrategia marina¹.

La sensibilización acerca de la primordial importancia de nuestros mares y océanos está creciendo, como también lo está la necesidad de conservarlos y explotarlos de forma sostenible. Ello se refleja en el hecho de que, a escala mundial, se está

¹ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008).

poniendo mucho mayor énfasis en la sostenibilidad ecológica de la actividad pesquera. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002 enunció una serie de objetivos específicos para la gestión de la pesca, entre ellos el restablecimiento de las poblaciones de peces a niveles correspondientes al rendimiento máximo sostenible (RMS)² en 2015, que deben ser asumidos por todas las instancias responsables de la ordenación pesquera. También se han dado importantes pasos en las Naciones Unidas para limitar el impacto de la pesca en alta mar. Ante la creciente preocupación por la seguridad alimentaria, tanto en la UE como en el resto del mundo, es cada vez más importante gestionar y explotar los recursos naturales de manera responsable y sin comprometer su futuro. Asimismo, dada la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, algunas de las prácticas pesqueras que suponen un mayor consumo de combustible resultan cada vez más difíciles de justificar.

Los consumidores, los transformadores y el sector de la comercialización comparten cada día más estas inquietudes y exigen garantías de que el pescado que consumen y venden procede de pesquerías bien gestionadas y sostenibles.

Las actividades pesqueras europeas deben basarse claramente en principios económicos racionales. Las flotas deben aumentar su fortaleza económica y amoldarse a los cambios que afectan al medio ambiente y a los mercados. Se están dando algunos pasos en este sentido, como el amarre voluntario de buques y la adopción de prácticas de pesca que consumen menos combustible. Se han emprendido algunas iniciativas para mejorar la calidad, la información de los consumidores y el ajuste entre la oferta y la demanda para aumentar la viabilidad económica. No obstante, todo ello resulta claramente insuficiente en comparación con lo que se necesita para adaptarse al cambio y restablecer la viabilidad económica del sector.

Los Tratados de la UE establecen que la gestión de la actividad pesquera es una de las competencias exclusivas de la Comunidad. Ello se debe a que los recursos pesqueros atraviesan las jurisdicciones nacionales y los pescadores han ido en pos de ellos mucho antes de que se creasen las zonas económicas exclusivas (ZEE) y de que naciese la PPC. Todos compartimos los ecosistemas marinos de los que dependen nuestras pesquerías. Por consiguiente, la actividad de una flota incide directamente en las futuras posibilidades de pesca de otras flotas que explotan las mismas poblaciones y el mismo ecosistema. El comercio de productos de la pesca también está fuertemente integrado.

La PPC está iniciando ahora una nueva fase de reformas. El presente Libro Verde ambiciona fomentar un debate sobre dicha reforma para orientar la labor de la Comisión y contribuir a ella.

² El rendimiento máximo sostenible es la captura máxima anual que, por término medio, puede realizarse año tras año en una población sin deteriorar su productividad. La extracción por encima del RMS a corto plazo se traducirá en la reducción de las posibilidades de captura a largo plazo a medida que la población es objeto de una pesca excesiva.

3. LA ACTUAL POLÍTICA PESQUERA COMÚN Y SUS RESULTADOS

Los principales cambios introducidos en la PPC en 2002 fueron los siguientes:

- la adopción de una perspectiva a más largo plazo en materia de gestión de la pesca a través de la introducción de planes de recuperación y gestión;
- un mayor esfuerzo de integración de las cuestiones medioambientales en la gestión de la pesca;
- una mayor participación de los grupos interesados, a través de la creación de los Consejos Consultivos Regionales (CCR);
- una nueva política de flotas, eliminando los objetivos obligatorios de reducción de capacidad y sustituyéndolos por límites máximos nacionales dentro de los cuales los Estados miembros deciden libremente su política;
- la introducción del esfuerzo pesquero, limitando los días en que un buque puede ejercer su actividad en el mar, como instrumento fundamental de la gestión de la pesca, especialmente en el contexto de los planes de recuperación plurianuales;
- una utilización más selectiva de los fondos públicos para apoyar el desarrollo del sector, suprimiendo la ayuda pública para la construcción de nuevos buques, estableciendo una política estructural más acorde con los objetivos de la PPC y haciendo más hincapié en la diversificación de las comunidades costeras;
- nuevos acuerdos de pesca bilaterales orientados a entablar relaciones de asociación con los terceros países afectados.

No obstante, los objetivos acordados en 2002 para establecer una pesca sostenible no se han alcanzado en su conjunto.

Los ecosistemas marinos de las aguas europeas tienen capacidad para sustentar una elevada productividad de las poblaciones. No obstante, la mayor parte de las poblaciones de peces han sido objeto de una pesca excesiva. El 88 % de las poblaciones de aguas comunitarias se están explotando por encima del RMS, lo que significa que tales poblaciones podrían incrementarse y generar un mayor rendimiento económico si, durante unos pocos años solamente, se relajase la presión pesquera que soportan. El 30 % de ellas se sitúan por debajo de los límites biológicos de seguridad, lo que significa que su reconstitución podría no resultar posible³. La pesca europea se basa en la actualidad en la captura de peces jóvenes y pequeños que se extraen mayoritariamente antes de que puedan reproducirse; este es el caso, por ejemplo, del 93 % del bacalao que se captura en el Mar del Norte⁴. Este panorama global registra considerables variaciones en función de las distintas regiones marinas

³ De acuerdo con las evaluaciones efectuadas en 2008 por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM). Estos datos se refieren a las poblaciones sobre las que se dispone de información suficiente para evaluar su estado. No hay razón alguna para pensar que la situación es mejor en el caso de las poblaciones sobre las que la información es escasa.

⁴ Según los datos facilitados por el CIEM.

y especies. No obstante, las actividades pesqueras europeas están erosionando sus propios fundamentos ecológicos y económicos.

Si bien algunas flotas comunitarias resultan rentables sin necesidad de ayuda pública, la mayor parte de las flotas pesqueras europeas experimentan pérdidas u obtienen bajos beneficios. Este deficiente rendimiento global se debe a un exceso crónico de capacidad del que la sobrepesca es tanto causa como consecuencia: las flotas tienen capacidad para pescar mucho más de lo que puede extraerse en condiciones de seguridad sin comprometer la productividad futura de las poblaciones. Las reducciones de capacidad que se han operado en los últimos años no han sido suficientes para romper este círculo vicioso. Aunque las variaciones son significativas según la región marina y la flota, las flotas han experimentado por término medio una reducción de sólo un 2 % anual. Esta reducción queda ampliamente contrarrestada por el progreso técnico que ha experimentado la eficiencia pesquera (que se estima en un 2 a 3 % anual). El desequilibrio entre la flota y los recursos disponibles no se ha corregido. El resultado de todo ello es la reducción de las capturas y la acentuación de la dependencia del mercado de la UE con respecto a las importaciones.

El círculo vicioso de sobrepesca, exceso de capacidad y fragilidad económica ha tenido otra consecuencia importante: se ha ejercido a nivel político una gran presión para incrementar las posibilidades de pesca a corto plazo a expensas de la sostenibilidad futura del sector. Esta constante presión política y económica ha llevado al sector y a los Estados miembros a solicitar innumerables excepciones, supuestos de inaplicación y medidas específicas. En muchos casos, el sector ha hallado vericuetos para contrarrestar los efectos económicos negativos a corto plazo de estas medidas, lo que ha generado la necesidad de establecer disposiciones aún más detalladas. La labor de obtención de información, adopción de decisiones y ejecución y control de las mismas en el vasto y diverso contexto de las pesquerías europeas a través de esta microgestión se ha convertido en una tarea cada vez más compleja, de difícil comprensión y que genera unos altos costes de gestión y control.

Esta situación ha surgido en un contexto en el que el sector pesquero recibe un abultado apoyo financiero público, uno de cuyos resultados es el mantenimiento artificial de un exceso de capacidad de pesca. Además de las ayudas directas procedentes del Fondo Europeo de Pesca y de regímenes de ayuda nacionales similares, el sector se beneficia de una serie de subvenciones indirectas, la más importante de las cuales es la exención global del pago de los impuestos sobre los combustibles. A diferencia de otros sectores económicos, la pesca también se beneficia del libre acceso al recurso natural que explota, sin tener que contribuir a los costes de gestión pública asociados a sus actividades, por ejemplo, el control y la seguridad en el mar. En varios Estados miembros se ha calculado que el coste de la pesca para los presupuestos públicos es superior al valor total de las capturas. Dicho en otras palabras, ello significa que los ciudadanos europeos prácticamente pagan dos veces el pescado: una en la pescadería y otra a través de sus impuestos.

4. SUPERAR LAS CINCO DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE ESTA POLÍTICA

La Comisión considera que la situación arriba descrita se deriva de cinco deficiencias estructurales principales:

- un pertinaz problema de exceso de capacidad de la flota;
- unos objetivos políticos imprecisos que no proporcionan una orientación suficiente en relación con la adopción de decisiones y su ejecución;
- un sistema de adopción de decisiones que propicia un enfoque a corto plazo;
- un marco que no otorga suficiente responsabilidad al sector;
- una falta de voluntad política para garantizar el cumplimiento de la normativa y un deficiente cumplimiento por parte del sector.

4.1. Abordar un problema pertinaz: el exceso de capacidad de las flotas

A pesar de los incesantes esfuerzos realizados, el exceso de capacidad de las flotas sigue siendo el problema fundamental de la PPC. Las flotas europeas en su conjunto son excesivamente grandes para los recursos disponibles y este desequilibrio constituye la raíz de todos los problemas relacionados con la escasa rentabilidad económica, la deficiente observancia de la normativa y la sobreexplotación de los recursos. La futura PPC debe incorporar en su seno mecanismos que garanticen que el tamaño de las flotas pesqueras europeas se adapte y sea proporcional a los recursos disponibles. Este requisito es una condición insoslayable para que todos los demás pilares de esta política puedan funcionar.

El exceso de capacidad de las flotas pesqueras europeas se ha abordado por diferentes vías. La UE ha intentado repetidamente aplicar medidas estructurales para reducir la flota pesquera, entre ellas la financiación de planes de desguace de buques. No obstante, la experiencia muestra que la ayuda permanente para el desguace no reduce efectivamente la capacidad, pues los agentes económicos simplemente cuentan ya con la prima por desguace en sus futuras decisiones de inversión. Los planes de desguace puntuales serían probablemente más eficaces.

La utilización de instrumentos de mercado, tales como los derechos de pesca transferibles, podría ser un medio más eficiente y menos costoso de reducir el exceso de capacidad, y, al mismo tiempo, una forma de hacer asumir al sector una mayor responsabilidad. Son varios los Estados miembros que en los últimos años han dado pasos para favorecer estos instrumentos. En general, ello se ha traducido en unas decisiones de inversión más racionales y en reducciones de la capacidad, puesto que los agentes económicos han adaptado la flota a sus derechos de pesca para conseguir la eficiencia económica⁵. Estos sistemas pueden ir acompañados de unas cláusulas de salvaguardia adecuadas para evitar la excesiva concentración de la propiedad o los efectos negativos sobre las pesquerías artesanales y las comunidades costeras.

- ¿Debe limitarse la capacidad a través de la legislación? En caso afirmativo, ¿de qué manera?

⁵ *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU* (Análisis de los instrumentos existentes en los Estados miembros para la gestión basada en los derechos y determinación de las mejores prácticas en la UE. Estudio de la Comisión Europea, 2009).

- El establecimiento de un fondo puntual para el desguace, ¿puede constituir una solución al problema?
- ¿Podrían utilizarse en mayor medida los derechos transferibles (individuales o colectivos) para contribuir a la reducción de la capacidad de las flotas de altura? En tal caso, ¿cómo podría llevarse a cabo esa transición? ¿Qué cláusulas de salvaguardia deberían establecerse si se aplica dicho sistema? ¿Podrían adoptarse otras medidas que surtieran el mismo efecto?
- Esta elección, ¿debe corresponder por entero a los Estados miembros o se necesitan normas comunes a nivel de las regiones marinas o a nivel de la UE?

4.2. Precisar los objetivos políticos

El actual Reglamento de la PPC establece lo siguiente: «La política pesquera común garantizará una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles.»⁶ No se fija ninguna prioridad para estos objetivos y, aunque se hace referencia directa a la adopción de un criterio de precaución y de un planteamiento basado en los ecosistemas, no se aprecia claramente de qué modo ello se vincula a las condiciones económicas y sociales. No hay indicadores claros ni criterios que puedan proporcionar unas orientaciones más concretas o contribuir a cuantificar los logros de esta política.

La sostenibilidad económica y social necesita de la existencia de poblaciones de peces productivas y de ecosistemas marinos sanos. La viabilidad económica y social de la pesca sólo es posible si se restablece la productividad de las poblaciones. Por consiguiente, a largo plazo los objetivos ecológicos, económicos y sociales no entran mutuamente en conflicto. No obstante, tales objetivos pueden chocar entre sí, y de hecho lo hacen, a corto plazo, especialmente cuando es necesario reducir temporalmente las posibilidades de pesca para permitir que se reconstituyan poblaciones explotadas en exceso. Con frecuencia se invocan objetivos sociales, tales como el empleo, para propugnar que se concedan posibilidades de pesca más generosas a corto plazo: el resultado de ello siempre ha sido comprometer todavía más el estado de las poblaciones y el futuro de los pescadores que viven de ellas. En consecuencia, es crucial que cualquier compromiso que se adopte para amortiguar los efectos económicos y sociales inmediatos de las reducciones de las posibilidades de pesca sea compatible con la sostenibilidad ecológica a largo plazo, lo que incluye un nivel de actividad pesquera que no rebase el RMS, la eliminación de los descartes y el ejercicio de la pesca de modo que tenga un bajo impacto ecológico.

Por lo tanto, la sostenibilidad ecológica es una premisa fundamental para el futuro económico y social de la pesca en Europa.

- ¿Cómo se pueden definir de forma clara y por orden de prioridad los objetivos en materia de sostenibilidad ecológica, económica y social, a fin de proporcionar orientaciones a corto plazo y garantizar la sostenibilidad y la viabilidad de la

⁶ Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común.

pesca a largo plazo?

- La futura PPC ¿debe fijarse como meta apoyar el empleo en el sector pesquero o bien crear empleos alternativos en las comunidades costeras a través de la PMI y de otras políticas de la UE?
- ¿Qué indicadores y objetivos de ejecución pueden definirse que sirvan de guía a efectos de la adopción de decisiones y la exigencia de responsabilidades? ¿De qué modo deben establecerse los plazos temporales para alcanzar los objetivos?

4.3. Centrar el marco de adopción de decisiones en principios básicos a largo plazo

El actual marco de adopción de decisiones de la PPC no distingue entre los principios y la ejecución: todas las decisiones se toman en el Consejo al nivel político más elevado. Ello ha dado lugar a que la atención se centre en consideraciones a corto plazo a expensas de la sostenibilidad medioambiental, económica y social del sector pesquero europeo a largo plazo. Otra consecuencia de ello es que la PPC se regula a través de unas disposiciones normativas del Consejo extremadamente detalladas que admiten muy poca flexibilidad en su ejecución. Esta situación tan insatisfactoria es sin duda la razón principal de las críticas que recibe la PPC por parte de los grupos interesados. «Bruselas» –de hecho, el Consejo de Ministros de Pesca– aparece como la instancia que decide la ejecución de la política en todos y cada uno de sus pormenores.

En virtud del Tratado de Lisboa, el procedimiento de codecisión (con arreglo al cual el Consejo y el Parlamento Europeo adoptan decisiones conjuntamente) se aplicaría a todas las decisiones en materia de pesca, exceptuada la fijación anual de las posibilidades de pesca. Ello hace aún más necesario si cabe reevaluar el planteamiento ahora vigente sobre microgestión al nivel político más elevado y equiparar el proceso de adopción de decisiones en el marco de la PPC con el de todas las demás políticas de la UE, es decir, convertirlo en un proceso donde exista una clara jerarquía entre principios fundamentales y ejecución técnica.

A este respecto, una posible alternativa sería delegar en la Comisión, en colaboración con los Estados miembros y el Parlamento Europeo, a través del llamado procedimiento de comitología, una proporción mayor de la gestión pormenorizada que se realiza en la actualidad. Con arreglo al procedimiento citado, la Comisión elabora propuestas en estrecha colaboración con los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

Otra opción que merece ser estudiada cuidadosamente es la de dar paso, siempre que sea posible, a soluciones de gestión regional específicas aplicadas por los Estados miembros, aunque en todos los casos bajo control comunitario y ateniéndose a las normas comunitarias. El Tratado establece que la política en materia de pesca es una competencia exclusiva de la Comunidad, pero ello no impediría que las decisiones de ejecución se delegasen en los Estados miembros, siempre que estén vinculadas a decisiones sobre principios adoptadas a nivel comunitario. Por ejemplo, las decisiones sobre determinados principios y normas, tales como el ejercicio de la pesca dentro del RMS, la adaptación de la capacidad de la flota a los recursos disponibles o la eliminación de los descartes, podrían mantenerse dentro de la esfera de competencia comunitaria, y se delegaría en los Estados miembros la regulación de

las actividades pesqueras en el marco de estas normas comunitarias. En la mayor parte de casos, tal delegación tendría que organizarse a nivel de regiones marinas, ya que las poblaciones de peces y los ecosistemas compartidos abarcan zonas geográficas muy extensas y no pueden ser gestionados a nivel individual y aisladamente por cada Estado miembro. Por consiguiente, los Estados miembros tendrían que colaborar entre sí para poner en marcha los tipos de estructuración que ello requeriría. Estos tipos de estructuración deberían ser controlados y equilibrados de manera efectiva por la Comunidad para garantizar la salvaguardia de unas normas comunes en la aplicación de la política.

Si se sitúa la política en el lugar que le corresponde, dejando que el Consejo y el Parlamento se centren en los principios y delegando las decisiones de ejecución en los Estados miembros, en la Comisión o en la autogestión por parte del sector, obtendremos una política más simple y menos costosa. La ejecución sería así más sensible a las condiciones locales concretas y el sector asumiría una mayor responsabilidad en el diseño de su propio destino. Ello permitiría asimismo a los Gobiernos y al sector adaptar la ejecución de la política a sus necesidades y encontrar las mejores soluciones tanto técnicas como económicas.

Es necesario asimismo evaluar el papel que podrían desempeñar en este nuevo tipo de estructuración algunas instancias consultivas, tales como el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura (CCPA) o los Consejos Consultivos Regionales (CCR). En cualquier caso, las decisiones políticas seguirían siendo competencia de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. La adopción de un tipo de estructuración regional intensificaría muy probablemente el papel consultivo de los CCR.

- ¿De qué manera se podría clarificar la actual división de responsabilidades entre adopción de decisiones y ejecución, con el fin de fomentar una visión a largo plazo y una mayor efectividad en el logro de los objetivos? ¿Qué aspectos deberían delegarse en la Comisión (en consulta con los Estados miembros), en los Estados miembros y en el propio sector?
- ¿Considera que sería una buena idea la descentralización de las decisiones sobre cuestiones técnicas? ¿Cuál sería la mejor opción para descentralizar la adopción de decisiones técnicas o de ejecución? ¿Sería posible que la competencia en materia de decisiones de ejecución fuera asumida por las autoridades nacionales o regionales en el marco de una normativa comunitaria sobre principios generales? ¿Qué riesgos llevaría ello aparejado a efectos de control y observancia de la política y cómo podrían soslayarse tales riesgos?
- ¿De qué manera podría reforzarse el papel consultivo de los grupos interesados en relación con el proceso de adopción de decisiones? ¿Cómo se adaptarían el CCPA y los CCR al enfoque regionalizado?

4.4. Fomentar que el sector asuma una mayor responsabilidad en la aplicación de la PPC

Muy poco se podrá conseguir si la próxima reforma no logra motivar al sector extractivo, a la cadena de transformación y de alimentos marinos y a los consumidores para que apoyen los objetivos de la política y se responsabilicen de

ponerlos en práctica de manera efectiva. Para que la reforma pueda tener éxito es imprescindible que el sector comprenda la necesidad de dicha reforma, la apoye y se comprometa verdaderamente con su éxito. Dentro de un planteamiento principalmente descendente, que es en el que se ha desenvuelto hasta ahora la PPC, el sector pesquero ha recibido pocos incentivos para comportarse como un actor responsable, que tiene que rendir cuentas sobre la explotación sostenible de un recurso público. El establecimiento de dispositivos de cogestión podría contribuir a invertir esta situación.

Responsabilidades y derechos: estas son las dos caras de una participación más comprometida del sector.

Al sector se le puede conferir más *responsabilidad* a través de la autogestión. El establecimiento de una gestión basada en los resultados podría ser un paso en esta dirección: en vez de fijar normas sobre la manera de ejercer la actividad pesquera, las normas se centrarían en los resultados, y las decisiones de ejecución más pormenorizadas se delegarían en el sector. Las autoridades públicas establecerían los límites (por ejemplo, en materia de capturas máximas o capturas accesorias máximas de juveniles) dentro de los cuales tendría que desarrollar su actividad el sector, al que, a continuación, se facultaría para aplicar las mejores soluciones tanto económicas como técnicas.

La gestión basada en los resultados aliviaría, tanto al sector como a los responsables de la elaboración de políticas, de parte de la carga que representa la gestión pormenorizada de las cuestiones técnicas. Dicha gestión tendría que estar asociada a una inversión de la carga de la prueba: correspondería al sector demostrar que opera de manera responsable a cambio de poder acceder a los recursos. Ello contribuiría a mejorar la gestión, pues simplificaría considerablemente la política y eliminaría los elementos que en la actualidad suponen un incentivo para facilitar información falsa o incompleta. Cuando se implante una gestión basada en los resultados, debe observarse la proporcionalidad y su efecto en el mantenimiento de una industria competitiva.

En el sector extractivo europeo se han desarrollado iniciativas ascendentes que constituyen ya otros tantos ejemplos de esa autogestión. Algunas organizaciones de productores (OP) gestionan la utilización de la cuota de sus miembros e imponen sanciones privadas a aquellos que rebasan sus cuotas individuales a expensas de las de otros. Otro ejemplo lo constituyen determinados grupos de buques que han asumido la carga de la prueba documentando íntegramente sus capturas, con frecuencia en respuesta a la presión ejercida por transformadores y minoristas para mejorar la trazabilidad. Estas iniciativas podrían generalizarse, transformando las OP en órganos a través de los cuales el sector asuma responsabilidades en materia de documentación de capturas y de gestión de cuotas y esfuerzo.

Transferir al sector más responsabilidades exige que la Comunidad establezca y haga funcionar mecanismos de salvaguardia.

En algunos casos, el sector extractivo asume una mayor responsabilidad en la adaptación del tamaño de la flota y de sus costes de gestión. Ello se ha logrado en ocasiones otorgando *derechos* al sector, que ha fomentado un uso más eficiente de las inversiones y la eliminación del exceso de capacidad (véase el punto 4.1.).

En el contexto de una PPC que otorgue más derechos al sector extractivo y exima a la industria de la carga que supone la microgestión, será procedente plantear la cuestión de compartir los costes de la gestión de la pesca. Hasta ahora, el sector pesquero ha disfrutado del libre acceso a un recurso público, y los gastos de gestión han sido en buena medida costeados por los contribuyentes.

Los derechos, las responsabilidades y la obligación de rendir cuentas deben ser, obviamente, elementos inseparables: aquellos que ejercen su responsabilidad de forma correcta y efectiva deben ser quienes disfruten del acceso a las poblaciones de peces.

- ¿De qué manera pueden conferirse más responsabilidades al sector, de forma que disfrute de mayor flexibilidad, pero siga contribuyendo al logro de los objetivos de la PPC?
- ¿Cómo puede estructurarse el sector extractivo de tal manera que pueda asumir la responsabilidad de su autogestión? ¿Deberían convertirse las OP en órganos a través de los cuales el sector asuma responsabilidades de gestión? ¿Cómo podría garantizarse la representatividad de las OP?
- ¿Qué tipo de salvaguardias y mecanismos de supervisión se necesitan para garantizar que la autogestión por parte del sector extractivo no derive en fracaso y logre aplicar con éxito los principios y objetivos de la PPC?
- ¿Debería el sector extractivo asumir una mayor responsabilidad financiera, pagando por los derechos o compartiendo los costes de gestión, como los costes de control? ¿Debería aplicarse este principio únicamente a la pesca a gran escala?
- Si se otorga más responsabilidad al sector, ¿de qué manera pueden ponerse en práctica los principios de mejor gestión y proporcionalidad, contribuyendo al mismo tiempo a la competitividad del sector?
- ¿Existen ejemplos de buenas prácticas en pesquerías concretas a los que se debería dar mayor difusión? ¿Deberían establecerse incentivos para la aplicación de buenas prácticas? ¿De qué incentivos podría tratarse?

4.5. Desarrollar una cultura de observancia

En un informe publicado en noviembre de 2007⁷, el Tribunal de Cuentas Europeo hacía una extensa descripción de las deficiencias del sistema de control de la pesca en la Unión Europea. El sistema de control de la pesca es, en general, poco estricto, las sanciones no resultan disuasorias y las inspecciones no son lo suficientemente frecuentes para fomentar el cumplimiento de la normativa. Además, el sistema no incorpora ningún tipo de controles para garantizar que, por ejemplo, los Estados miembros únicamente puedan acceder a la financiación comunitaria si cumplen sus responsabilidades fundamentales en materia de control y conservación. Además de la elevada sobrepesca, ello ha generado una fuerte resistencia a la aplicación de la

⁷ Informe Especial nº 7/2007 sobre los sistemas de control, inspección y sanción relativos a las normas de conservación de los recursos pesqueros comunitarios, acompañado de las respuestas de la Comisión.

política, así como el sentimiento de que la observancia no se exige a todos de manera uniforme. Los sistemas de recopilación de datos para medir las capturas de pescado a efectos del seguimiento a corto plazo de las cuotas y para la realización de evaluaciones estructurales a medio plazo no son satisfactorios y debe mejorarse su coherencia.

La Comisión manifestó su acuerdo con el análisis del Tribunal y consideró que, con independencia de otras opciones políticas que pudieran adoptarse en el futuro, resultaba urgente proceder a una reforma inmediata y en profundidad del sistema de control y observancia. Por consiguiente, la Comisión presentó una ambiciosa propuesta en noviembre de 2008 que está siendo debatida actualmente con los Estados miembros y con el Parlamento Europeo⁸.

- ¿De qué modo pueden mejorarse los sistemas de recopilación de datos a corto y medio plazo para garantizar que se disponga de información coherente a efectos de observancia?
- ¿Qué mecanismos de observancia podrían, en su opinión, garantizar mejor un elevado nivel de cumplimiento de la normativa: mecanismos centralizados (por ejemplo, actuación directa de la Comisión, controles nacionales o transnacionales) o descentralizados?
- ¿Apoyaría usted el establecimiento de un vínculo entre el cumplimiento efectivo de la normativa y las responsabilidades de control y el acceso a la financiación comunitaria?
- ¿Podría contribuir al logro de este objetivo una mayor autogestión por parte del sector? ¿Puede contribuir a este mismo objetivo la gestión descentralizada a nivel de regiones geográficas? ¿Qué mecanismos pueden garantizar un elevado nivel de observancia?

5. MEJORAR EN MAYOR MEDIDA LA GESTIÓN DE LA PESCA EN LA UNIÓN EUROPEA

5.1. ¿Convendría establecer un régimen pesquero diferenciado para proteger las flotas costeras artesanales?

La pesca, con su amplia proporción de pequeñas y medianas empresas, desempeña una importante función en el tejido social y la identidad cultural de un gran número de regiones costeras europeas. La renta de muchas de estas comunidades, algunas de las cuales presentan escasas posibilidades de diversificación económica, sigue dependiendo de la pesca. Por consiguiente, es fundamental garantizar un futuro para los pescadores que practican la pesca costera, artesanal y recreativa, teniendo plenamente en cuenta la especial situación de las pequeñas y medianas empresas.

Adaptar y mantener la capacidad de las flotas pesqueras en consonancia con las posibilidades de pesca dará lugar inevitablemente a la reducción en términos globales

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la propuesta de reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común. COM(2008) 718.

del empleo en el sector extractivo. Intentar proteger de esta tendencia a las comunidades costeras más frágiles es un legítimo objetivo social. Además, estos problemas sociales deben abordarse de tal manera que no se impida que las flotas más grandes sean objeto de las adaptaciones necesarias.

A este respecto, una posible alternativa sería establecer regímenes de gestión diferenciados: un régimen para las flotas de altura, fundamentado en el ajuste de la capacidad y la eficiencia económica, y otro para las flotas artesanales de las comunidades costeras, centrado en objetivos sociales. Las disposiciones aplicables al segmento de la flota de altura podrían incluir incentivos económicos para la adaptación de la flota, tales como mecanismos de asignación basados en el mercado, mientras que las pesquerías costeras artesanales se gestionarían a través de la asignación directa de cuotas o esfuerzo, o mediante regímenes colectivos. En lo que concierne al apoyo financiero público, el enfoque también podría ser diferente para los dos segmentos: la flota de altura tendría que ser económicamente independiente, mientras que el segmento de la flota artesanal podría beneficiarse de financiación pública para ayudarle a adaptarse a las nuevas condiciones creadas por la reforma de la PPC, contribuyendo así a fortalecer su viabilidad económica y a mantener la aportación que realiza a la vida de las comunidades costeras.

Aunque muchos buques ejercen la pesca artesanal y ocasionan un impacto ambiental limitado, este tipo de pesca también puede ser dañina para los hábitats costeros sensibles y su impacto agregado puede resultar significativo y tener una incidencia real en el estado de las poblaciones. En algunos casos, las flotas artesanales y de altura persiguen las mismas poblaciones de peces. Por lo tanto, un régimen diferenciado debería diseñarse cuidadosamente para garantizar la sostenibilidad ecológica de las poblaciones de las que en último término dependen estas comunidades pesqueras. Si bien los principios y normas globales se aplicarían en toda la Unión, las decisiones específicas que afectan a las flotas artesanales deberían adoptarse en la instancia más cercana a la comunidad costera.

- ¿Cómo puede adaptarse la capacidad global de la flota, abordando al mismo tiempo los problemas sociales a que deben hacer frente las comunidades costeras, teniendo en cuenta la especial situación de las pequeñas y medianas empresas en este sector?
- ¿Cómo sería el funcionamiento práctico de un régimen diferenciado?
- ¿Cómo deberían definirse las pesquerías artesanales desde el punto de vista de sus vínculos con las comunidades costeras?
- ¿Qué nivel de orientación y de igualdad de reglas de juego se requeriría a escala de la UE?

5.2. Cómo sacar el máximo partido a nuestras pesquerías

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002, todos los Estados miembros aceptaron el concepto de RMS como objetivo que debe alcanzarse para el año 2015. Este concepto también formaba parte del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de peces de 1995. Por lo tanto, este compromiso

internacional debe incorporarse ahora a la futura PPC como principio rector de la gestión de las poblaciones.

La mayor parte de las pesquerías comunitarias, excepto las del Mar Mediterráneo, se gestionan mediante la fijación de unos totales admisibles de capturas (TAC) de los que cada Estado miembro obtiene una cuota nacional. Aunque este sistema de gestión mediante cuotas de desembarque parece relativamente simple, también encierra deficiencias de varios tipos. En las pesquerías mixtas que capturan diversas especies de pescado, ello genera capturas accesorias no deseadas cuando se ha agotado la cuota para una especie, pero aún se dispone de cuotas para otras especies; en esta situación, los pescadores se ven constreñidos a descartar el pescado que ya no tienen derecho a desembarcar. Los descartes, además de constituir un derroche de recursos muy valiosos, han impedido la recuperación de diversas poblaciones a pesar de las bajas cuotas. La futura PPC debería garantizar la erradicación de los descartes.

Una gestión basada en el esfuerzo pesquero, limitando los días en que un buque pesquero puede salir a la mar, suprimiría este problema, pero podría ser insuficiente para alcanzar los objetivos de la PPC.

- ¿Cómo pueden desarrollarse en el marco de la futura PPC planes de gestión a largo plazo para todas las pesquerías europeas? En la futura PPC, ¿deberían sustituirse los planes de gestión de las poblaciones por planes de gestión de las pesquerías?
- ¿Debería la reforma de la PPC constar de dos fases, en primer lugar medidas específicas para alcanzar el RMS antes de 2015 y, a continuación, medidas para mantener el RMS como nivel superior de explotación después de esa fecha?
- ¿Cómo podría aplicarse en las pesquerías mixtas el compromiso relativo al RMS evitando al mismo tiempo los descartes?
- ¿Cuál debería ser el principal sistema de gestión para las pesquerías comunitarias y a qué pesquerías debería aplicarse? ¿Limitaciones de capturas? ¿Gestión del esfuerzo pesquero? ¿Una combinación de ambos? ¿Existen otras opciones?
- ¿Qué medidas deberían adoptarse para eliminar en mayor medida los descartes en las pesquerías de la UE? ¿Podría ser útil a este respecto la gestión a través de cuotas transferibles?

5.3. Estabilidad relativa y acceso a las pesquerías costeras

La estabilidad relativa fue uno de los principios fijados en la primera PPC del año 1983, y significa que el cupo que corresponde a cada Estado miembro de cada una de las cuotas comunitarias debe mantenerse constante a lo largo del tiempo.

Hay que reconocer a la estabilidad relativa el mérito de haber establecido un mecanismo para distribuir las posibilidades de pesca entre los Estados miembros. No obstante, ha generado asimismo unas prácticas muy complejas, tales como el intercambio de cuotas entre Estados miembros o la adopción de otros pabellones por parte de los agentes económicos del sector. Si a ello añadimos los objetivos de gestión del esfuerzo pesquero, nos encontramos ante un panorama todavía más

confuso. Después de más de 25 años de aplicación de la política y de cambios en las pautas de actividad pesquera, se ha llegado en la actualidad a una discrepancia notable entre las cuotas asignadas a los Estados miembros y las necesidades y usos reales de sus flotas. En definitiva, puede afirmarse que la estabilidad relativa ya no proporciona una garantía de que los derechos de pesca sigan perteneciendo a las comunidades pesqueras a las que corresponden.

Este principio también limita la flexibilidad de la gestión de la PPC al menos de tres formas diferentes:

- reduce la flexibilidad del sector para hacer un uso más eficaz de sus recursos y poner en práctica actividades, técnicas y pautas de pesca diferentes;
- es una de las razones fundamentales que han llevado a las Administraciones nacionales a centrarse en el incremento de los TAC, y, por consiguiente, en el cupo de pescado que les corresponde, a expensas de otras consideraciones a más largo plazo; en muchos casos, se genera una presión inflacionista sobre los TAC, ya que, cuando un Estado miembro ambiciona una cuota mayor, la única alternativa que tiene es intentar conseguir un incremento de todo el TAC comunitario;
- contribuye a que se realicen descartes, porque crea muchas cuotas nacionales que generan sus propias limitaciones en cuanto a los descartes: una flota nacional puede no haber agotado su cuota para una especie determinada, pero otra flota nacional que sí la ha agotado, o que no dispone de ninguna, se ve obligada a descartarla.

Por todas estas razones, es importante abordar la cuestión del mantenimiento de la estabilidad relativa en su forma actual. Una posible alternativa sería sustituir la estabilidad relativa por un sistema más flexible, tal como la asignación de derechos de pesca. También sería posible conservar este principio, pero introducir disposiciones flexibles que permitieran resolver las deficiencias señaladas y ajustar las cuotas nacionales a las necesidades reales de las flotas nacionales.

El régimen de las 12 millas náuticas constituye otra restricción histórica de las posibilidades de pesca, pues reserva a las flotas nacionales de los Estados miembros las zonas de aguas interiores (excepto en el caso de derechos de acceso específicos para otras flotas basados en pautas tradicionales de actividad pesquera). Ello ha dado, en general, buenos resultados e incluso podría incrementarse si se desarrolla un régimen específico para las flotas costeras artesanales.

- ¿Qué forma podría adoptar la estabilidad relativa para contribuir en mayor medida al logro de los objetivos de la PPC? ¿Debería dismantelarse o, por el contrario, convendría dotarla de mayor flexibilidad y, en este último caso, de qué manera? ¿Cómo podrían implantarse todas estas alternativas?
- ¿Debería reservarse el acceso a la zona de las 12 millas náuticas a los buques de pesca artesanal?

5.4. Comercio y mercados – de la captura al consumidor

El sector pesquero europeo (tanto pesca extractiva como acuicultura) recibe por lo general una pequeña parte del precio que paga el consumidor por el pescado que compra. Los precios de primera venta del pescado se han mantenido estancados en términos globales, incluso en momentos en que se registraban variaciones extraordinarias de los precios del combustible, como sucedió en 2008.

Todo ello ha tenido tres consecuencias importantes:

- (1) la persistencia de unos precios bajos incita a los pescadores a intentar capturar mayores cantidades;
- (2) la incapacidad para repercutir en el consumidor los incrementos de los costes de producción genera una baja rentabilidad crónica y supone nuevamente un incentivo para la sobrepesca;
- (3) todos estos factores incrementan la dependencia de los pescadores con respecto a las ayudas públicas, de manera que éstas se convierten en un elemento integral y permanente de los planes económicos del sector pesquero.

Son varias las razones que explican esta situación.

En primer lugar, los productores europeos de alimentos marinos están muy fragmentados y todavía no se han organizado para poder comercializar sus productos de tal forma que revierta en ellos una proporción mayor de su valor. Esta situación contrasta llamativamente con la elevada concentración del sector de la distribución, a través del cual se canaliza el 90 % de la producción.

En segundo lugar, los consumidores prefieren cada vez más los productos transformados o congelados, en detrimento de los frescos. Los costes de energía y transporte de estos productos son inferiores, aunque se viene afirmando que ello se debe a que sus precios no reflejan el coste de su huella de carbono. Tampoco tienen que hacer frente a las mismas limitaciones inmediatas que los pescadores en situaciones de crisis externas, por ejemplo, las ocasionadas por los precios de los combustibles. Ello incrementa los costes relativos de otros elementos, de la transformación y de la comercialización y reduce la parte relativa del pescado en el precio final al consumidor.

En tercer lugar, el precio de determinados productos de la pesca también está influido por la elevadísima proporción de productos que se importan en el mercado de la UE. A este respecto, los regímenes comerciales pueden desempeñar un papel importante: no sólo deben garantizar el abastecimiento del mercado a los mejores precios, sino que deben también apoyar el desarrollo sostenible. La CE debe fijarse como objetivo fomentar que los productos de la pesca procedan de pesquerías gestionadas de manera sostenible, para así garantizar una igualdad de condiciones en el mercado de la UE.

De acuerdo con el actual sistema de intervención del mercado en el marco de la organización común de mercados (OCM), se produce una actuación pública directa cuando los precios del pescado para una serie de especies desciende por debajo de los objetivos establecidos. Este sistema no refleja los cambios en el equilibrio entre

oferta y demanda y está resultando cada vez más difícil de gestionar. El deficiente estado del recurso, así como la extremada dependencia del mercado de la UE respecto de las importaciones, han reducido gradualmente su importancia⁹.

Aún podría justificarse una OCM que renunciase al apoyo directo a los precios e hiciese mucho más hincapié en mejorar la forma en que están organizados los productores. Las organizaciones de productores, además de ver posiblemente reforzadas sus atribuciones en materia de gestión de la pesca, podrían desempeñar un papel de mayor relieve en la comercialización de sus productos. El consiguiente fortalecimiento de las relaciones interprofesionales permitiría a los productores prever con mayor acierto la demanda desde el punto de vista de la adecuación temporal, la cantidad, la calidad y la presentación. También les permitiría responder a la creciente demanda por parte de los consumidores, y, por consiguiente, de los minoristas, para que, en forma de certificación, mejor etiquetado y trazabilidad, se les ofrezcan garantías acerca del origen sostenible de los productos de la pesca. La estrategia de «pescar para vender» y de poner el acento en la calidad podría contribuir en último término a que los productores obtuviesen un mayor valor por sus capturas.

- ¿De qué modo podrían utilizarse los mecanismos del mercado para fomentar el desarrollo de pesquerías que fuesen eficientes desde el punto de vista del mercado y, al mismo tiempo, se explotasen de manera sostenible?
- ¿Cuál sería el mejor modo de apoyar las iniciativas en materia de certificación y etiquetado en la futura PPC?
- ¿Cuál es el modo más adecuado de fomentar la trazabilidad y la transparencia en la cadena de producción?
- ¿Cómo puede la UE fomentar que los productos de la pesca procedan de pesquerías gestionadas de manera sostenible de modo que se garanticen las mismas reglas de juego para todos?
- ¿Cómo pueden las OP conseguir ajustar la producción a las necesidades del mercado? ¿Qué nuevos instrumentos políticos basados en el mercado pueden implantarse a través de las OP? ¿Cómo pueden los pescadores mejorar su posición en relación con la transformación y la distribución?
- ¿Qué papel debe desempeñar la política comercial para equilibrar los intereses de los productores, los consumidores y nuestras relaciones con los países exportadores?

5.5. Integración de la Política Pesquera Común en el contexto general de la política marítima

La interacción existente entre el sector pesquero y otros sectores marítimos es muy estrecha. La Política Marítima Integrada (PMI)¹⁰ aborda las interacciones entre todas

⁹ La actual OCM va a ser revisada en 2009 y la consulta pública ya está en marcha.

¹⁰ Una política marítima integrada para la Unión Europea COM(2007)575.

las políticas de la UE y los asuntos marítimos. La futura PPC debe seguir avanzando todavía más en esta línea con la adopción de un enfoque integrado:

- a través de la Directiva marco sobre la estrategia marina se está aplicando un enfoque ecosistémico a la ordenación del medio marino que abarca todos los sectores; esta Directiva es el pilar medioambiental de la PMI e impone a los Estados miembros la obligación de alcanzar un «buen estado medioambiental» en 2020; la futura PPC debe configurarse de tal modo que facilite los instrumentos apropiados para sustentar este enfoque ecosistémico¹¹; todo ello también redundará en beneficio del sector pesquero, ya que este enfoque abordará las repercusiones de otros sectores en los recursos pesqueros de forma proporcionada y coherente;
- el cambio climático va a influir drásticamente en el medio ambiente marino; los ecosistemas marinos y la biodiversidad, que ya sufren la presión de la contaminación y la sobrepesca, se verán asimismo afectados por el aumento de las temperaturas y la acidificación, lo que inducirá cambios en la reproducción y abundancia de las especies y en la distribución de los organismos marinos, así como alteraciones en las comunidades planctónicas; la nueva Política Pesquera Común debe contribuir a facilitar los esfuerzos de adaptación al cambio climático relacionados con los efectos en el medio ambiente marino; el cambio climático supone para los ecosistemas marinos un factor de estrés adicional que hace todavía más urgente que la presión pesquera se reduzca a un nivel sostenible; por consiguiente, la pesca sostenible tiene que sustituir a la sobrepesca, que ha dado lugar a que los ecosistemas marinos sean más vulnerables al cambio climático y ha mermado su capacidad de adaptación;
- las pesquerías de captura y la acuicultura entran en una competencia cada vez mayor por el espacio marino con otros sectores marítimos; la ordenación del espacio marítimo es un elemento importante de la PMI con el que debe integrarse la futura PPC;
- la PMI hace gran hincapié en el desarrollo sostenible de las regiones costeras (por ejemplo, en forma de turismo sostenible), lo que puede contribuir considerablemente a paliar las repercusiones socioeconómicas de la reducción de capacidad en el sector extractivo; el desarrollo de las comunidades costeras no puede ser una labor exclusiva de la PPC, sino que es una empresa de mayor alcance que debe abordarse en el contexto de la PMI y de la política de cohesión de la UE;
- existe una fuerte sinergia entre los distintos sectores marítimos, incluida la pesca, en lo que se refiere a la vigilancia, los datos, los conocimientos y la investigación.

Al definir la próxima PPC y su papel en la conformación futura del sector de la pesca y de la acuicultura deben tenerse en cuenta una serie de desafíos cruciales, tales como el cambio climático, las políticas en materia de emisiones y la eficiencia energética. También debe abordarse la necesidad de proporcionar una adecuada

¹¹ El papel de la PPC en la aplicación de un enfoque ecosistémico a la ordenación del medio ambiente marino. Comunicación de la Comisión. COM(2008)187.

financiación a los objetivos generales de la PMI, bien a través del FEP, bien a través de otros instrumentos financieros.

- ¿En qué ámbitos se da una estrecha interacción entre el sector pesquero y otros sectores? ¿Dónde se requiere de manera específica la integración dentro de la PMI?
- ¿De qué manera puede contribuir la futura PPC a mantener el acceso de la pesca, incluidas tanto las flotas pesqueras como la acuicultura, al espacio marino en el marco de una ordenación territorial integrada?
- ¿De qué modo puede garantizar más adecuadamente la futura PPC la coherencia con la Directiva marco sobre la estrategia marina y con su aplicación?
- ¿De qué manera puede la futura PPC apoyar las adaptaciones al cambio climático y garantizar que la pesca no mine la fortaleza de los ecosistemas marinos?

5.6. Una política basada en los conocimientos

Los datos y conocimientos científicos son vitales para la PPC, pues las decisiones políticas deben asentarse en un conocimiento sólido y bien fundamentado del nivel de explotación que pueden soportar las poblaciones, de los efectos de la pesca en los ecosistemas marinos y de las repercusiones de alteraciones tales como el cambio climático. Los recursos humanos e institucionales disponibles para proporcionar el asesoramiento necesario son cada vez más limitados, mientras que las cuestiones que hay que abordar son cada vez más numerosas y complejas.

Los futuros programas de investigación a largo plazo relacionados con la PPC deben hacer frente a nuevos desafíos, tales como la necesidad de fomentar la sinergia a nivel europeo, nacional y regional, integrar la política pesquera con las demás cuestiones marítimas (especialmente el enfoque ecosistémico y el cambio climático) e impulsar el desarrollo de los instrumentos políticos y de la gobernanza. La Comunicación sobre la Estrategia europea de investigación marina y marítima¹² publicada recientemente por la Comisión es un primer paso a efectos de esta integración.

Deben seguir siendo una prioridad mejorar la comunicación entre científicos, responsables de la elaboración de políticas y grupos interesados, especialmente el CCPA y los CCR, y garantizar un pleno compromiso por su parte.

- ¿Cómo pueden crearse las condiciones para conseguir en el futuro una investigación científica de alta calidad en materia de pesca, incluso en las regiones donde está actualmente ausente? ¿Cuál es el mejor modo de garantizar una adecuada coordinación dentro de la UE de los programas de investigación? ¿Cómo puede garantizarse que estén disponibles los recursos necesarios y que se formen jóvenes investigadores en este ámbito?
- ¿Cómo puede optimizarse la disponibilidad y la utilización de los recursos

¹²

Estrategia europea de investigación marina y marítima. COM(2008)534.

existentes para proporcionar un asesoramiento pertinente y en el momento oportuno?

- ¿Cuál es el mejor modo de fomentar la participación de los grupos interesados en los proyectos de investigación y de incorporar sus conocimientos al asesoramiento basado en la investigación?

5.7. Política estructural y ayuda financiera pública

El sector pesquero recibe una sustanciosa ayuda financiera pública, ya sea a través de los fondos pesqueros de la UE o a través de las distintas medidas de ayuda y apoyo, incluidas las exenciones fiscales, de los Estados miembros. Esta situación entra a menudo en contradicción con los objetivos de la PPC, en especial con la necesidad de reducir el exceso de capacidad, y en ocasiones se ha considerado que ha contribuido a agravar los problemas estructurales, en vez de ayudar a resolverlos.

La reforma de la PPC del año 2002 supuso un importante avance en la dirección correcta, pues eliminó algunas de las ayudas financieras que contribuyen directamente al exceso de capacidad y de inversión. No obstante, la sinergia no está suficientemente desarrollada y apenas hay condicionalidad en la forma en que los Estados miembros pueden gastar sus fondos pesqueros. Además, el sistema actual no está diseñado para hacer frente a nuevos desafíos o a unas circunstancias que evolucionan rápidamente. Es necesario que sea capaz de amoldarse, por ejemplo, al desarrollo de la PMI, a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina y a la adaptación de las zonas costeras al cambio climático. La actual distribución de los fondos del FEP se basa en criterios de convergencia regional, cuando debería tener en cuenta la composición de la flota europea y sus deficiencias estructurales.

Todo ello hace patente la necesidad de que se establezca un vínculo mucho más estrecho entre la financiación pública (en particular, del Fondo Europeo de Pesca) y los objetivos de la política y los nuevos retos a que deben hacer frente las actividades marinas. La próxima reforma tendrá que garantizar que se aborde la resolución de las deficiencias estructurales del sector, estableciendo al mismo tiempo salvaguardias con respecto a sus posibles efectos secundarios indeseables. Deberá asimismo fomentar y facilitar la reestructuración y modernización de la pesca europea, contribuir a mejorar su viabilidad económica a largo plazo y evitar que se mantenga artificialmente el exceso de capacidad.

- ¿Cuáles deben ser las prioridades principales de la futura financiación pública? ¿Por qué motivo? ¿Qué cambios no puede llevar a cabo por sí mismo el sector y requieren, por lo tanto, un apoyo financiero público?
- ¿Cómo puede modificarse la orientación de los recursos financieros comunitarios para fomentar la innovación y la adaptación a nuevas políticas y circunstancias? ¿Es necesario financiar algún nuevo ámbito político? ¿Debería centrarse el apoyo financiero público en actuaciones de transición concretas, tales como la eliminación de los descartes en el sector pesquero?
- ¿Cómo puede garantizarse la sinergia y la coherencia de posibles fondos de la PPC con otros instrumentos nacionales y comunitarios?

- ¿Cómo puede alcanzarse una sinergia entre los pilares de la futura PPC? ¿Debería supeditarse la ayuda pública al logro por parte de los Estados miembros de los objetivos de esta política?
- ¿Cómo puede conseguirse que los recursos financieros de la UE ofrezcan la flexibilidad que se necesita para responder con presteza en situaciones de crisis?
- La ayuda financiera pública ¿debe concederse por igual a todos los sectores (flota costera y de altura)? El Fondo Europeo de Pesca ¿debe mantener la distinción entre regiones incluidas en el objetivo de convergencia y regiones no incluidas en él?
- La ayuda indirecta, tales como los servicios relacionados con la gestión de la pesca (acceso, investigación, control) ¿debe seguir prestándose de manera gratuita a la totalidad del sector?
- ¿Deben suprimirse progresivamente las ayudas permanentes a la pesca y mantener, con carácter temporal, únicamente aquellas destinadas a mitigar las repercusiones sociales de la reestructuración del sector?

5.8. Dimensión exterior

En virtud del Tratado, la competencia exclusiva de la Unión en lo que atañe a la conservación de los recursos acuáticos se extiende asimismo a la gestión de las actividades pesqueras de las flotas de la UE en aguas no comunitarias.

El principal objetivo de las actividades que forman parte de la dimensión exterior de la Política Pesquera Común debe ser difundir a escala internacional el principio del ejercicio sostenible y responsable de la actividad pesquera. Este objetivo debe integrarse plenamente dentro de las metas de la PMI sobre buena gobernanza marítima y desarrollo sostenible de las regiones costeras. Otros objetivos que orientan en la actualidad la dimensión exterior de la PPC, tales como mantener a nivel internacional la presencia de una flota de la UE y garantizar que esa flota abastezca al mercado comunitario, pueden, sin embargo, haber perdido importancia.

La idea de que la presencia de buques de la UE en todo el mundo otorga a la Unión legitimidad e influencia en las organizaciones regionales de ordenación pesquera ya no parece tan obvia hoy en día: muchos socios internacionales, incluso sin poseer intereses pesqueros, han demostrado su capacidad para influir en la gobernanza de la pesca a nivel mundial y ejercer asimismo una presencia activa en los foros internacionales. Además, la ingente importancia del mercado de la UE en el comercio mundial de productos de la pesca legitima suficientemente nuestra actuación en los foros regionales y en otros foros multilaterales. Debe añadirse asimismo que la lógica de que la flota exterior de la UE puede abastecer al mercado comunitario está resultando socavada por nuestra considerable y creciente dependencia de las importaciones.

Es imprescindible garantizar la coherencia de todos los elementos de la PPC con las restantes políticas de la UE. Las políticas comunitarias de desarrollo y medio ambiente pueden desempeñar un papel especial en el caso del componente exterior.

Por consiguiente, es esencial que se revisen y definan nuevamente los objetivos de la dimensión exterior para que puedan estar a la altura de las necesidades del siglo XXI.

La futura PPC debe continuar promoviendo la pesca responsable en foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y la FAO, lo que se enmarca dentro de la responsabilidad y las iniciativas que está llevando a cabo la UE para mejorar la gobernanza de los mares a nivel mundial. Tenemos que seguir trabajando en cuestiones tales como el Derecho del Mar y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de las prácticas pesqueras destructivas, así como en las negociaciones para establecer un acuerdo internacional sobre recursos genéticos marinos que vaya más allá de las jurisdicciones nacionales.

Las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) se consideran hasta ahora el mejor instrumento para la gobernanza en materia de pesca, sobre todo en lo que se refiere a las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones altamente migratorias en las zonas económicas exclusivas (ZEE) y en alta mar. No obstante, sus realizaciones son desiguales y no siempre han actuado con eficacia a la hora de adoptar medidas estrictas de conservación y gestión o de garantizar la observancia de tales medidas, y tampoco en sus medios de control. Es necesario, por lo tanto, reforzar su compromiso a este respecto, así como su actuación en términos generales. Para alcanzar este objetivo, seguirá siendo imprescindible colaborar con nuestros socios internacionales.

La reforma de la PPC de 2002 impulsó una transición desde los acuerdos de pesca tradicionales, mayoritariamente basados en el principio de «paga, pesca y vete», a los actuales acuerdos de asociación pesqueros (AAP), basados en un planteamiento más global y que propicia la cooperación. Además de proporcionar acceso a los buques comunitarios, los actuales AAP buscan fortalecer la capacidad de los países socios para garantizar la pesca sostenible en sus propias aguas.

La mayor parte de la contribución financiera prevista en estos acuerdos tiene por objeto ayudar a los países socios a reforzar su política pesquera, incluida la investigación científica y el control y seguimiento de las actividades pesqueras en sus aguas. No obstante, estos acuerdos requieren un mantenimiento muy intensivo, y su aplicación en muchos países ha resultado problemática debido a la inestabilidad política o al bajo, o a veces incluso inexistente, nivel de utilización de la ayuda proporcionada para la política pesquera. Sin embargo, algunos sectores de la industria pesquera comunitaria, en particular el atunero, manifiestan un gran interés en que se amplíe la red de acuerdos para poder seguir mejor la estela de las especies migratorias que capturan en ZEE contiguas. Los pescadores comunitarios también están interesados en ejercer sus actividades en ZEE donde los acuerdos de la UE proporcionan un alto nivel de transparencia y seguridad jurídica.

La mayor virtud de los AAP es que contribuyen a mejorar la gobernanza de la pesca en las aguas de los países en desarrollo. No obstante, es necesario reforzar el análisis científico y la capacidad de investigación para poder evaluar con más precisión el estado de conservación de las poblaciones y determinar los niveles sostenibles de capturas.

El apoyo al sector pesquero, especialmente en el marco de los AAP, aunque ha contribuido al desarrollo de este sector, no ha conseguido, sin embargo, incidir

significativamente en la lucha contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La política pesquera exterior debería tener en cuenta de manera más apropiada las estrategias de seguridad alimentaria de los terceros países.

Por consiguiente, debe reconsiderarse la actual arquitectura de los acuerdos y explorar formas alternativas de establecer arreglos con terceros países que satisfagan en mayor medida las necesidades de nuestro sector de pesquero y las de nuestros socios. Podría resultar fructífero a este respecto explorar la posibilidad de introducir formas regionales de cooperación en un momento en el que se está impulsando la integración regional como instrumento de desarrollo.

- El objetivo esencial de la PPC es fomentar la pesca responsable y sostenible. ¿Hay alguna razón que justifique que la dimensión exterior de la PPC se guíe por unos objetivos diferentes?
- ¿De qué manera puede la UE reforzar su papel en la escena internacional para poder fomentar una mejor gobernanza mundial del mar y, en particular, de la pesca?
- ¿Cómo puede la UE cooperar con sus socios para aumentar la eficacia de las OROP?
- A diferencia del principio de libre acceso a las aguas internacionales vigente en la actualidad, ¿deberían los pescadores pagar por el derecho a pescar en alta mar bajo la gobernanza de las OROP?
- ¿Cómo pueden perseguirse, en el marco de los futuros acuerdos de pesca internacionales, objetivos tales como el fomento de la inversión (creación de empresas mixtas, transferencia de tecnologías y conocimientos especializados, inversiones y gestión de la capacidad para el sector pesquero ...), la creación de puestos de trabajo (en los buques, en los puertos y en la industria de transformación) o el fomento de la buena gobernanza marítima?
- ¿Constituyen los AAP el mejor instrumento para lograr la sostenibilidad fuera de las aguas de la UE o deberían ser sustituidos por otras formas de cooperación? ¿Debería explorarse la perspectiva regional para sustituir o complementar la perspectiva bilateral optimizada?
- ¿Cómo se podría dotar de mayor transparencia y eficiencia a la investigación científica para evaluar la sostenibilidad de las poblaciones de peces y el control de la actividad pesquera?
- ¿De qué manera se pueden mejorar la cooperación y el cumplimiento de las nuevas normas en los países en desarrollo?
- ¿Deberían los agentes económicos de la UE sufragar todos los gastos de sus actividades pesqueras en aguas de terceros países o debería seguir a cargo del presupuesto comunitario una parte de tales gastos?
- ¿Cómo se puede contribuir a aumentar la capacidad de gestión de la pesca de los países en vías de desarrollo, a través, por ejemplo, de ayuda individualizada?

- La integración de los intereses europeos y de las flotas pesqueras europeas en terceros países ¿debería constituir un objetivo de especial interés de la dimensión exterior de la PPC, con vistas, en particular, a impulsar el desarrollo de los países socios de que se trate?
- ¿Cómo pueden reforzarse las sinergias entre las diferentes formas de ayuda y los diferentes socios del sector pesquero y las estrategias de desarrollo de los países ribereños?
- ¿Debería incluirse la acuicultura en los acuerdos de asociación futuros?
- ¿Cómo podría impulsarse el potencial de la pesca artesanal en los terceros países dados los beneficios sociales, ecológicos y de sostenibilidad que aporta?

5.9. Acuicultura

La acuicultura contribuye cada vez en mayor medida a la producción de alimentos de origen acuático a escala mundial. En la UE, la producción acuícola es una importante actividad económica en muchas regiones costeras y continentales, pero se ha estabilizado en los últimos años. La Comisión ha abordado en otra Comunicación¹³ los problemas específicos de la acuicultura a corto y medio plazo. No obstante, es importante debatir el papel que puede desempeñar la acuicultura en una PPC reformada.

- ¿Qué papel debe desempeñar la acuicultura en la futura PPC: debe integrarse como pilar fundamental de esta política, con objetivos e instrumentos específicos, o deben encargarse los Estados miembros de su desarrollo sobre una base nacional? ¿Qué instrumentos se necesitan para integrar la acuicultura en la PPC?

6. PRÓXIMOS PASOS

Los trabajos dedicados a la reforma no van a suponer un freno para la labor consistente en hacer la PPC más eficaz dentro de su marco actual. Es mucho lo que puede hacerse y se hará durante el periodo que culminará en la aplicación de la reforma. A este respecto, puede destacarse lo siguiente:

- reformar la política de control para garantizar que las decisiones se ejecuten correctamente y que se apliquen las mismas reglas de juego en todos los Estados miembros;
- seguir combatiendo la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, para luchar contra este tipo de pesca en aguas europeas y contra la importación de todo producto procedente de esta actividad;

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Construir un futuro sostenible para la acuicultura - Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea. COM(2009) 162.

- promover nuevas iniciativas para eliminar los descartes y proteger las especies y hábitats sensibles;
- continuar la integración de la PPC en la PMI, apoyando la implantación de la estrategia marina para garantizar la protección medioambiental de los ecosistemas marinos;
- impulsar una nueva estrategia en el ámbito de la acuicultura para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo de este sector;
- elaborar y aplicar nuevos planes de gestión a largo plazo para reducir la presión pesquera sobre las poblaciones sobreexplotadas y restablecerlas al nivel de RMS;
- proporcionar mayor transparencia a los consumidores y mejorar aún más la trazabilidad de la producción a lo largo de la cadena de comercialización.

Con estas iniciativas se pretende resolver problemas urgentes a corto y medio plazo, mientras se lleva a cabo la reflexión sobre la revisión a largo plazo del marco político. En la medida de lo posible, se desarrollarán en consonancia con las nuevas orientaciones para la reforma de la Política Pesquera Común.

El presente Libro Verde, junto con las contribuciones procedentes de los grupos interesados, la comunidad científica, los Gobiernos de los Estados miembros, la sociedad civil y los terceros países, constituirá la base de un debate público sobre la futura PPC. La Comisión desea que se sume a este debate un amplio abanico de responsables de la elaboración de políticas y de ciudadanos, desde aquellos que participan directamente en el sector de la pesca a los que pertenecen a otros ámbitos políticos y también a los ciudadanos europeos en general, en su calidad de consumidores, ciudadanos y contribuyentes. Se invita asimismo a los representantes y los grupos interesados de los países en vías de desarrollo a participar en el debate desde su propia perspectiva.

En función del resultado de la revisión presupuestaria, y sin prejuzgar el futuro debate sobre el próximo marco financiero, la Comisión hará una recapitulación del debate en el primer semestre del 2010 y elaborará conclusiones sobre la orientación de la reforma de la PPC. A continuación, se realizará una evaluación de impacto y, tras consultar nuevamente a los grupos interesados, la Comisión elaborará una propuesta relativa a un nuevo reglamento de base que se presentará al Consejo y al Parlamento Europeo, acompañada de todas las restantes propuestas jurídicas, en el contexto del nuevo marco financiero posterior a 2013.

7. SU OPINIÓN NOS INTERESA

La finalidad del presente Libro Verde es suscitar y estimular el debate público y la expresión de opiniones sobre el futuro de la PPC. La Comisión invita a todos los interesados¹⁴ a formular sus comentarios sobre las cuestiones que se exponen en el

¹⁴ Se invita a las organizaciones profesionales a darse de alta en el Registro de grupos de interés de la Comisión (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Este Registro se creó en el marco de la iniciativa

presente Libro Verde y les insta a hacérselos llegar, acompañados de cualquier otra observación adicional, a más tardar el 31 de diciembre de 2009, a la siguiente dirección:

Comisión Europea – Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca

«Reforma de la PPC»

B-1049 Bruselas

Bélgica

o por correo electrónico a: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Las contribuciones enviadas se publicarán en Internet. Se ruega leer la declaración específica de privacidad que acompaña a la presente consulta, donde se indica el tratamiento que se dará a las contribuciones y los datos personales.

En la siguiente página web figura información adicional y documentación complementaria relativa a la consulta: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>.

8. SIGLAS

AAP	Acuerdos de asociación pesqueros
CCPA	Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura
CCR	Consejo Consultivo Regional
CIEM	Consejo Internacional para la Exploración del Mar
FEP	Fondo Europeo de Pesca
OCM	Organización común de mercados
OP	Organizaciones de productores
OROP	Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera
PMI	Política Marítima Integrada
PPC	Política Pesquera Común
RMS	Rendimiento máximo sostenible
TAC	Total Admisible de Capturas
ZEE	Zona económica exclusiva

européenne en faveur de la transparence avec la finalité de faciliter à la Commission et au grand public l'information sur les objectifs, le financement et la structure des groupes d'intérêt.