



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.3.2001
COM(2001) 135 final

LIBRO VERDE

SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

(presentado por la Comisión)

ÍNDICE

1.	Necesidad de reforma de la política pesquera común	4
2.	Los principios básicos de una política pesquera común.....	5
3.	¿En qué situación nos encontramos y qué sucederá si no se introducen cambios?	6
3.1.	Política de conservación	6
3.1.1.	Situación actual de las principales poblaciones de peces	7
3.1.2.	Causas de la deficiente gestión actual	8
3.2.	Dimensión medioambiental	9
3.3.	Política aplicada a la flota.....	11
3.4.	Toma de decisiones y participación de los interesados	12
3.5.	Seguimiento y control.....	13
3.6.	Dimensión económica y social.....	14
3.7.	Acuicultura.....	17
3.8.	La industria de transformación.....	18
3.9.	La dimensión internacional de la PPC.....	19
3.10.	Pesca mediterránea	20
4.	Unos objetivos más claros para el futuro.....	22
5.	La futura PPC: opciones y preferencias.....	23
5.1.	Potenciar y mejorar la política de conservación	23
5.1.1.	Gestión plurianual, multiespecífica y orientada hacia los ecosistemas	24
5.1.2.	Medidas técnicas	24
5.1.3.	Seguimiento y evaluación de los planes de conservación y gestión	25
5.1.4.	Acceso a las aguas y los recursos.....	25
5.1.4.1.	Estabilidad relativa	25
5.1.4.2.	La zona de 6 a 12 millas	26
5.1.4.3.	El Coto Shetland y el acceso al Mar del Norte	26
5.2.	Fomentar la dimensión medioambiental de la PPC	27
5.3.	Proteger la salud y la seguridad de las personas y los animales en el sector pesquero en beneficio del consumidor	28
5.4.	Política aplicable a la flota.....	29
5.5.	Mejorar la gobernanza dentro de la PPC	31

5.5.1.	Mayor implicación de los interesados	31
5.5.2.	Responder eficazmente a las necesidades de gestión locales y a las situaciones de urgencia.....	32
5.5.3.	Mayor integración de las recomendaciones científicas en el proceso decisorio.....	32
5.5.4.	Gestión integrada de las zonas costeras.....	33
5.6.	Seguimiento, control y ejecución	33
5.7.	Consolidar la dimensión socioeconómica de la PPC	34
5.7.1.	Un nuevo enfoque de la gestión económica	35
5.7.2.	Nuevas prioridades en materia de ayuda a la acuicultura.....	37
5.7.3.	Fomento del sector de transformación.....	37
5.7.4.	Otros problemas sociales	38
5.8.	Relaciones exteriores.....	38
5.8.1.	Cooperación multilateral.....	39
5.8.2.	Cooperación bilateral.....	40
5.9.	Pesca mediterránea	42
5.10.	Investigación y asesoramiento científico.....	43
6.	Respuestas al presente Libro Verde	44

LIBRO VERDE

SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

1. NECESIDAD DE REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

Casi veinte años después de su nacimiento, la política pesquera común (PPC) se enfrenta a problemas importantes. Con ella no se ha logrado una explotación sostenible de los recursos pesqueros, por lo que será necesario modificarla si se quiere alcanzar ese objetivo. Sus deficiencias tienen que ver con la conservación y con aspectos económicos y políticos.

En lo que respecta a la conservación, muchas poblaciones se hallan actualmente fuera de los límites biológicos de seguridad: bien se explotan en exceso o poseen pequeñas cantidades de peces maduros, o ambas cosas. La situación es especialmente grave en el caso de las especies demersales, como el bacalao, la merluza y el merlán. De mantenerse las tendencias actuales, muchas poblaciones se derrumbarán. A su vez, la capacidad pesquera con que cuentan las flotas comunitarias supera con creces la necesaria para capturar peces de manera sostenible.

La actual situación de escasez de los recursos se debe, en gran parte, a la fijación de límites anuales de capturas superiores a los propuestos por la Comisión a la luz de las recomendaciones científicas, y a unos planes de gestión de las flotas sin el alcance suficiente. La insatisfactoria aplicación de las decisiones adoptadas en la práctica también ha contribuido a la sobrepesca.

La situación de precariedad en la que se encuentra el sector pesquero no se circunscribe a la Comunidad. La preocupación por el estado crítico de muchas poblaciones de peces y por el exceso de capacidad de la flota, en un contexto de aumento de la demanda de pescado, se extiende al ámbito mundial.

El sector pesquero se caracteriza por su fragilidad económica, resultado de un exceso de inversión, unos costes en rápido aumento y una base de recursos decreciente, todo lo cual se refleja en una escasa rentabilidad y una reducción continua del empleo. En el futuro, para poder sobrevivir, el sector pesquero comunitario tendrá que ser considerablemente más pequeño que en la actualidad.

Desde el punto de vista político, los interesados no se sienten suficientemente asociados a la gestión de la política pesquera y muchos creen que existen desigualdades a la hora de aplicar las normas o de exigir su cumplimiento.

Aparte de estas deficiencias sistémicas internas, hay otros aspectos externos que hacen necesaria la reforma: la inminente ampliación de la Unión Europea; la mundialización de la economía; la incorporación de nuevos participantes al sector pesquero mundial, lo cual refleja las legítimas aspiraciones de muchos países en vías de desarrollo de ampliar su propia industria pesquera; la mayor atención prestada a las consideraciones medioambientales y de ayuda al desarrollo al gestionar la pesca; y el creciente interés de la sociedad civil por los asuntos pesqueros son algunas de las

cortapisas con las que la PPC tropieza actualmente y que debe soslayar satisfactoriamente.

No todo es negativo, sin embargo. La PPC ha conseguido algunos resultados positivos en los últimos veinte años. En gran medida ha logrado contener los conflictos en el mar, ha conseguido cierto grado de estabilidad para el sector pesquero y, por ahora, ha evitado el colapso total de poblaciones que algunas zonas del mundo han experimentado en ocasiones. Ahora bien, para lograr estos resultados ha habido que pagar un precio elevado en lo concerniente a la viabilidad a largo plazo del sector pesquero. La situación actual requiere una reforma completa y urgente de la PPC, independientemente de los requisitos legales vinculados al año 2002¹.

2. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE UNA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

Existe un amplio consenso a escala mundial acerca del objetivo general que debe perseguir una política pesquera, tal como se define en el Código de conducta para una pesca responsable de la FAO: garantizar una conservación, una gestión y un desarrollo efectivos de los recursos acuáticos vivos, con el debido respeto del ecosistema y la biodiversidad, a fin de ofrecer, tanto a las generaciones presentes como a las venideras, una fuente vital de alimentos, empleo, ocio, comercio y bienestar económico.

Aunque no hay un capítulo dedicado específicamente a la pesca, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ("el Tratado") asigna a la PPC los mismos objetivos generales que a la política agrícola común (PAC) (artículo 33):

- incrementar la productividad, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra;
- garantizar así un nivel de vida equitativo a la población (pesquera), en especial mediante el aumento de la renta individual;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables;
- garantizar la aplicación del principio de no discriminación (artículo 34).

El artículo 6 del Tratado estipula que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en las políticas comunitarias, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. Además, el artículo 174 dispone que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente se basará en el principio de cautela.

¹ El año 2002 señala la expiración o la renovación de tres componentes de la legislación vigente en la actualidad: las normas de acceso al límite de 6-12 millas, al Coto de las Shetland y al Mar del Norte. (apartado 2 del artículo 14 del Reglamento (CEE) n° 3760/92 del Consejo y Actas de adhesión de 1985 y 1994).

La PPC también tiene que atender a los requisitos de protección del consumidor (artículo 153) y a los objetivos de cohesión económica y social (artículo 159).

Finalmente, la PPC debe tomar en consideración los objetivos fijados por el Tratado en materia de cooperación al desarrollo (artículos 177 y 178).

El artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo (DO L 389/1 de 31.12.1992) dispone que, por lo que respecta a las actividades de explotación, los objetivos generales de la PPC consistirán en proteger y mantener disponibles y accesibles los recursos marinos acuáticos vivos y en organizar sobre una base sostenible la explotación racional y responsable de los mismos, en condiciones económicas y sociales apropiadas para el sector, teniendo en cuenta sus repercusiones en el ecosistema marino y atendiendo, en particular, tanto a las necesidades de los productores como a las de los consumidores.

La PPC ha de hacer frente a diversos objetivos y exigencias legales que en ocasiones pueden parecer contradictorios o incompatibles, en particular a corto plazo. Hoy por hoy, la PPC está orientada a:

- garantizar la conservación de unas poblaciones de peces cada vez más frágiles y, a al vez, la continuación de las actividades pesqueras;
- modernizar los medios de producción limitando al mismo tiempo el esfuerzo pesquero;
- asegurar una aplicación adecuada de las medidas de conservación, aun cuando la responsabilidad en lo tocante al seguimiento y las sanciones recaiga en los Estados miembros;
- mantener el empleo y reducir al mismo tiempo la capacidad de la flota;
- garantizar unos ingresos decentes a los pescadores, a pesar de que la propia oferta comunitaria de productos de la pesca se esté reduciendo y de que el mercado de la UE dependa cada año más de las importaciones, y
- adquirir derechos de pesca en aguas de terceros países sin poner en peligro la explotación sostenible de las pesquerías.

Ha llegado el momento de reflexionar con mayor lucidez sobre los objetivos de la PPC y de establecer un orden de prioridades.

3. ¿EN QUÉ SITUACIÓN NOS ENCONTRAMOS Y QUÉ SUCEDERÁ SI NO SE INTRODUCEN CAMBIOS?

3.1. Política de conservación

- Desde un punto de vista biológico, la sostenibilidad de numerosas poblaciones se verá amenazada si se mantienen los niveles actuales de explotación y, por ahora, este riesgo es máximo en el caso de las poblaciones de peces redondos demersales. Urge mejorar la situación de muchas poblaciones.

- La PPC no ha utilizado todos los instrumentos disponibles previstos en el Reglamento (CEE) n° 3760/92. Los avances en la adopción de métodos plurianuales han sido limitados y la gestión del esfuerzo ha dado escasos resultados.
- El Consejo ha fijado sistemáticamente algunos TAC en niveles superiores a los propuestos por la Comisión a la luz de las recomendaciones científicas; la sobrepesca, los descartes y el exceso de capacidad de la flota han contribuido también a los problemas que se padecen actualmente.
- Las recomendaciones e información científicas presentan lagunas y deficiencias considerables.

3.1.1. *Situación actual de las principales poblaciones de peces*

De acuerdo con la evaluación del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), las cantidades de peces demersales maduros en el mar han disminuido considerablemente en muchos casos durante los últimos veinticinco años. Por término medio eran un 90% mayores a principios de la década de los setenta que a finales de los noventa. El descenso general de los desembarques es de una magnitud similar. Algunas poblaciones, como las de bacalao, han experimentado una reducción aún más drástica de los peces maduros. La biomasa de especies pelágicas e industriales aumentó, en promedio, un 20% entre finales de los setenta y mediados de los ochenta, debido en parte a la recuperación del arenque, especie que se situaba en niveles muy bajos a finales de los setenta.

De forma general, tiende a aumentar la proporción de las poblaciones de peces que se captura cada año (incremento de la tasa de mortalidad por pesca), lo cual se ha traducido en la reducción de las cantidades de peces maduros. En los últimos años, la cantidad de peces maduros de muchas poblaciones se ha mantenido por debajo de los niveles mínimos necesarios para que las probabilidades de sostenibilidad sean elevadas (niveles cautelares de la biomasa de las poblaciones) o muy próxima a tales niveles; históricamente, sin embargo, tendían a estar por encima. De igual modo, muchas poblaciones han estado sometidas a unas tasas de mortalidad por pesca superiores a los niveles cautelares, si bien históricamente esas tasas eran inferiores a los citados niveles.

Desde un punto de vista biológico, la sostenibilidad de numerosas poblaciones estará amenazada si se mantienen los niveles actuales de explotación y, por ahora, este riesgo es máximo en el caso de las poblaciones de peces redondos demersales con un elevado valor comercial. Datos científicos facilitados recientemente han puesto de manifiesto la delicada situación de las poblaciones de bacalao del Mar del Norte, de la zona situada al oeste de Escocia y del Mar de Irlanda, y la de las poblaciones septentrionales de merluza, que se sitúan en una zona geográfica que abarca desde el Skagerrak hasta el Golfo de Vizcaya. En todos los casos, las tasas de mortalidad por pesca alcanzan actualmente máximos históricos o se aproximan a ellos y las cantidades de peces maduros registran mínimos históricos o están cerca de ellos. Además, las últimas clases anuales han tendido a ser poco abundantes. De ahí que se precisen planes específicos para restablecer estas poblaciones. En el 2000 se dio un primer paso en relación con el bacalao del Mar de Irlanda y este año se han tomado medidas similares en lo que respecta al bacalao del Mar del Norte; asimismo, está

prevista la adopción de medidas en relación con las poblaciones de bacalao que viven al oeste de Escocia.

La situación de las poblaciones pelágicas es mejor. Las poblaciones de especies pelágicas pequeñas (arenque, espadín, caballa, boquerón, sardina) y de especies sometidas a pesca industrial (faneca noruega, pequeño lanzón) en general no se han deteriorado en los últimos veinte años y especialmente en los últimos diez. En 1996 y 1997 se pudieron aplicar rápidamente medidas eficaces para restablecer el arenque del Mar del Norte, mientras que, a finales de los años setenta, esta pesquería tuvo que cerrarse completamente por no haberse adoptado limitaciones de las capturas con la suficiente antelación. La población de atún rojo, por su parte, está sometida desde 1994 a limitaciones de las capturas aprobadas en la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA). A pesar de esas limitaciones, el comité científico de la CICAA considera que la población está claramente sobreexplotada y que, para contener la reducción de la biomasa, sería necesario disminuir un 25% la mortalidad por pesca.

Tratándose de los recursos bentónicos (cigala, peces planos), puede observarse la existencia de una sobreexplotación económica general, si bien desde un punto de vista biológico la situación no puede considerarse sistemáticamente grave. Dentro de este grupo de recursos, podría mantenerse la pesca de las poblaciones más importantes (lenguado, solla, cigala, gallo, rape) con un esfuerzo pesquero reducido y, por lo tanto, con menores costes de producción. Por último, hay también recursos como la noriega, la raya y las especies de peces planos de menor importancia (entre ellos el rodaballo, el rémol, la falsa limanda, el mendo y la limanda) que no están sometidos a un seguimiento científico detallado pero que pueden estar asimismo sobreexplotados.

La situación varía de una zona a otra, especialmente en cuanto a la evolución aparente de la mortalidad por pesca a medio o largo plazo. En el Báltico, la situación actual no parece sostenible. En el Mar del Norte no se ha podido invertir la tendencia descendente de las poblaciones de peces redondos ni garantizar, para el lenguado y la solla, de acuerdo con el principio de cautela, un margen de seguridad que habría mejorado además la situación económica de estas pesquerías. En aguas occidentales, las tasas de mortalidad por pesca han ido aumentando hasta situarse a la altura de los niveles históricos observados en el Mar del Norte e, incluso, superándolos con frecuencia. En el Mediterráneo, si bien se dispone de menos datos científicos, la opinión mayoritaria es que numerosas poblaciones importantes son objeto de sobrepesca.

En resumen, muchas poblaciones han rebasado ya los límites biológicos de seguridad o están a punto de hacerlo. Las poblaciones están sometidas a una explotación excesiva o cuentan con pequeñas cantidades de peces maduros, o padecen ambas situaciones. La situación actual de la mayoría de las poblaciones no es catastrófica. No obstante, de mantenerse las tendencias actuales, muchas poblaciones se derrumbarán, por lo que es urgente mejorar su situación.

3.1.2. Causas de la deficiente gestión actual

Para controlar la tasa de explotación de las poblaciones de peces, la PPC ha recurrido casi exclusivamente a la fijación de límites máximos sobre el volumen de peces que pueden capturarse en un año (totales admisibles de capturas o TAC y cuotas

nacionales correspondientes), y a medidas tales como la determinación del tamaño de las mallas, el cierre de ciertas zonas o la imposición de temporadas de veda (medidas técnicas). Las tentativas realizadas hasta la fecha de combinar tales medidas (destinadas a controlar la producción del sector pesquero) con medidas orientadas a controlar el esfuerzo pesquero (esto es, los factores de producción del sector pesquero) han resultado en gran parte infructuosas. No ha sido posible aprovechar todos los instrumentos que ofrece el Reglamento (CEE) n° 3760/92. Los avances en la adopción de un planteamiento plurianual han sido limitados y la gestión del esfuerzo ha dado escasos resultados.

Las dificultades que plantean los TAC se deben a que el Consejo los fija sistemáticamente, en algunos casos, en niveles superiores a los indicados por los científicos, a la sobrepesca, a los descartes, a los desembarques ilegales o clandestinos y al exceso de capacidad de la flota. Por otro lado, los TAC sólo pueden cumplir una función limitada en la gestión de aquellas pesquerías en las que, en cada operación de los aparejos, se capturan simultáneamente varias especies de peces (pesca mixta o multiespecífica).

Es demasiado pronto aún para juzgar la eficacia del nuevo reglamento de medidas técnicas que está en vigor desde principios de 2000. Este conjunto de medidas, sin embargo, sólo puede solucionar parcialmente los problemas actuales. Las dimensiones de las mallas autorizadas para muchas poblaciones siguen siendo demasiado pequeñas para que la protección de los juveniles sea eficaz. El control de las dimensiones de las mallas sigue siendo difícil, especialmente cuando en un mismo viaje puede utilizarse más de una dimensión de malla. El cumplimiento de las medidas técnicas sigue planteando también problemas, debido a la complejidad de la normativa y a sus disparidades geográficas. El empleo de técnicas selectivas dista mucho de haberse aprovechado plenamente. Tampoco se ha logrado una implicación de los pescadores suficiente para poder contar con su apoyo y su experiencia.

Es especialmente difícil proteger en la práctica a los juveniles pequeños. La situación se ha deteriorado de tal modo que los peces de mayor tamaño escasean y los beneficios económicos de la pesca dependen de la captura de peces pequeños, aun cuando estén sometidos a medidas protectoras. La imposibilidad de poner en práctica diversas medidas técnicas en el Mediterráneo ilustra este extremo.

El asesoramiento y la información de carácter científico presentan asimismo ciertas deficiencias. No hay muchos científicos o economistas expertos en temas pesqueros en los Estados miembros. Los científicos que se ocupan del tema están con frecuencia, y de forma inevitable, demasiado inmersos en la rutina de proporcionar asesoramiento año tras año sobre los TAC y las cuotas, como para poder disponer de tiempo con vistas a desarrollar una reflexión y una investigación innovadoras y proponer medidas de gestión alternativas. Los economistas, por su parte, se ven afectados por el hecho de que no exista ninguna organización internacional a través de la cual puedan coordinar y desarrollar su trabajo. No se dispone de datos completos de todas las zonas y ámbitos. Globalmente, no existe ningún análisis de los aspectos económicos de la pesca multiespecífica, ni de la correlación entre esfuerzo pesquero y tasa de mortalidad por pesca y, por ende, del nivel apropiado de los TAC.

3.2. Dimensión medioambiental

- La PPC debería hacer mucho más por integrar anticipativamente la dimensión medioambiental en el marco normativo.
- Hay una falta o insuficiencia de conocimientos sobre el funcionamiento de los ecosistemas marinos y los efectos secundarios de la pesca, que acentúa las deficiencias medioambientales de la PPC.
- La contaminación provocada por la industria y otras actividades humanas repercute negativamente en la calidad y abundancia del pescado y en los ecosistemas. Es preciso adoptar medidas apropiadas para contrarrestar esos efectos negativos.

Toda actividad pesquera tiene una incidencia en el ecosistema, aunque a menudo se desconoce su gravedad y el tiempo necesario para invertir sus efectos. Cada vez es mayor la preocupación por la degradación de los hábitats causada por las actividades pesqueras. La retirada de ejemplares de sus poblaciones naturales también puede tener consecuencias sobre la biodiversidad o sobre el funcionamiento efectivo de los ecosistemas, con independencia de que las retiradas alcancen una dimensión tal que las especies se vean amenazadas de extinción o desaparición de una determinada zona.

Es preciso encontrar un equilibrio aceptable entre los intereses medioambientales y pesqueros. Por un lado, la propia naturaleza de la pesca hace que, para mantener la mortalidad de las especies sin interés comercial dentro de unos límites tolerables, sea conveniente restringir algunas formas de pesca. Por otro lado, la sostenibilidad del sector pesquero depende del buen funcionamiento del ecosistema y de sus especies.

La PPC tiene aún mucho que hacer para integrar la dimensión medioambiental en su propia formulación. El exceso de capacidad de las flotas comunitarias ha dado lugar a la sobreexplotación de las poblaciones principales y a una presión excesiva en las especies no principales y los hábitats. La PPC no ha conseguido integrar de modo suficiente y anticipativo los problemas medioambientales en todos los principios de gestión. El problema se ha visto acentuado por la falta o insuficiencia de conocimientos sobre el funcionamiento de los ecosistemas marinos y los efectos secundarios de la pesca.

Ahora bien, para ser justos, es necesario subrayar que muchos problemas del entorno marino no se deben exclusivamente a la actividad pesquera y que la pesca se ha visto perjudicada por los daños causados al medio ambiente. La contaminación repercute negativamente en la calidad del pescado que llega al consumidor. La contaminación resultante de la industria y de otras actividades humanas y el cambio climático han contribuido también a la reducción de las poblaciones o a la desaparición de peces en algunas zonas. Se necesitan urgentemente medidas para contrarrestar los efectos de estos factores, ya que de lo contrario la política de conservación y gestión de los recursos pesqueros se verá constantemente atrofiada.

Asimismo, es importante recordar que, en muchas zonas, los problemas medioambientales pueden deberse al impacto combinado de la pesca y de otra actividad. Por ejemplo, la combinación del turismo y la pesca puede degradar un hábitat que no hubiese sufrido daño alguno de realizarse sólo una de estas

actividades. Ello supone la necesidad de gestionar la pesca y las demás actividades, especialmente las realizadas en las proximidades de la costa, de forma coherente. El sistema de gestión integrada de las zonas costeras ofrece una serie de mecanismos para garantizar la oportuna coordinación entre las diferentes políticas.

Con todo, algunos ejemplos muestran que en ocasiones se han logrado resultados positivos y que las medidas adoptadas permiten mejorar la situación, como sucede con la restricción de la pesca del pequeño lanzón en el Mar del Norte para proteger a las aves marinas y la prohibición de las redes de deriva, que puede contribuir a la protección de los mamíferos marinos. La Comunidad ha comenzado a aplicar estrategias a medio plazo de conformidad con el principio de cautela.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 del Tratado, la Comisión está procurando integrar las consideraciones medioambientales en la PPC, en consonancia con lo que se viene haciendo en relación con las demás políticas. En una Comunicación titulada "Piezas de una estrategia para la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en la política pesquera común", que se publicará próximamente, se indican los objetivos específicos perseguidos y la forma en que se dará cumplimiento a la citada disposición del Tratado. Básicamente, la estrategia sugerida se compone de los siguientes elementos: i) adopción de un planteamiento basado en los ecosistemas para la gestión de la pesca; ii) incorporación de los principios relativos al medio ambiente contenidos en el artículo 174 del Tratado; iii) puesta en marcha del futuro "plan de acción sobre biodiversidad en la pesca" y de otras iniciativas concretas, algunas de las cuales se reseñaban en la Comunicación titulada "Gestión de la pesca y conservación de la naturaleza en el medio marino" (COM(1999)363).

3.3. Política aplicada a la flota

- La flota actual es demasiado grande. Los avances tecnológicos aumentan la eficacia de los buques de pesca y socavan la labor de los programas de reducción de la capacidad.
- Los programas de orientación plurianuales (POP) establecidos por el Consejo carecían de la ambición suficiente para resolver eficazmente el problema del exceso de capacidad y, con frecuencia, no se han llevado a efecto. Además, su gestión resultaba compleja.
- Las subvenciones para paliar los costes de construcción o modernización y los gastos de explotación pueden haber agravado la situación actual.

Aunque la capacidad pesquera se expresa actualmente mediante el arqueo y la potencia motriz, hay muchos otros factores que determinan la mortalidad causada por la flota. Como consecuencia de los avances tecnológicos y de concepción, los nuevos barcos ejercen un esfuerzo pesquero muy superior al de los antiguos buques de arqueo y potencia equivalentes. Lo que es evidente, en cualquier caso, es que la flota actual es demasiado grande. Los informes Gulland y Lassen, elaborados en 1990 y 1995, respectivamente, señalan que, con vistas a una gestión prudente de las poblaciones, es necesario reducir la mortalidad por pesca en torno a un 40% y, en muchos casos, bastante más.

Los programas de orientación plurianuales (POP) han abordado el problema del exceso de capacidad. El POP III (1992-1996) resultó relativamente eficaz y la

reducción que se consiguió en realidad durante ese periodo fue de, aproximadamente, el 15% del arqueo y el 10% de la potencia. Hay que reconocer, sin embargo, que la eficacia de los buques pesqueros aumenta cada año debido al progreso tecnológico, al que contribuyen los avances en el equipamiento y el diseño de los buques, en los instrumentos de localización de peces y en las telecomunicaciones.

Contrariamente a lo que proponía la Comisión, el programa actual, POP IV (1997-2001), es más limitado, pues contempla reducciones de tan sólo el 3% de la capacidad y el 2% de la actividad de la flota comunitaria durante los cinco años de su aplicación. De hecho, estos objetivos son tan poco ambiciosos que la flota comunitaria en su conjunto ya había alcanzado los objetivos finales de capacidad correspondientes a 2001 en el momento de aprobarse el POP IV, es decir en 1997. Además, al introducir reducciones combinadas de actividad y capacidad, el POP IV resulta sumamente complejo y costoso de administrar, tanto para los Estados miembros como para la Comisión.

La política de ayudas también ha socavado con frecuencia los objetivos perseguidos por la política aplicada a la flota. Las subvenciones para paliar los costes de construcción o modernización y los gastos de explotación han agravado posiblemente la situación actual, ya que no han ido acompañadas de la suficiente reducción de capacidad.

De mantenerse el sistema actual no sólo no se podría recortar la excesiva capacidad de la flota, sino que además aumentaría el esfuerzo pesquero, en un momento en que el estado de las poblaciones ni siquiera puede soportar el esfuerzo actual.

3.4. Toma de decisiones y participación de los interesados

- El marco actual no resulta excesivamente adecuado para responder con rapidez a situaciones de ámbito local o de urgencia.
- Los interesados consideran que no participan lo suficiente en algunos aspectos importantes de la política.

Tomar decisiones a nivel comunitario no es la forma más indicada de responder con rapidez a situaciones de ámbito local y de urgencia que afecten a uno o varios Estados miembros y que requieran medidas como el cierre con efecto inmediato de un caladero durante un periodo breve, es decir, cuando la decisión ha de tomarse en cuestión de horas para evitar que las poblaciones de peces sufran daños irreparables. Por lo tanto, puede que sea necesario modificar el marco jurídico para que actuaciones de ese tipo puedan realizarlas uno o varios Estados miembros.

Tanto la aplicación de la PPC hasta el momento presente como las consultas regionales sobre la revisión de 2002 muestran claramente que los interesados consideran que no intervienen lo suficiente en algunos aspectos importantes de la política, como, por ejemplo, la elaboración de información científica o la adopción de medidas técnicas. En concreto, muchos pescadores estiman que ni administradores ni científicos tienen suficientemente en cuenta sus opiniones y conocimientos. Esta falta de participación hace que las medidas de conservación adoptadas no reciban el respaldo suficiente. Las partes interesadas opinan que las actuales vías de consulta, como el Comité consultivo de pesca y acuicultura, que fueron concebidas para poder tener en cuenta todas las opiniones del sector pesquero

y de los demás interesados, no son satisfactorias. Los seminarios regionales que la Comisión ha organizado recientemente para abordar problemas específicos de gestión se consideran un paso en la dirección correcta, aunque es evidente que los interesados piden algo más.

Ya se han presentado diversas propuestas para rectificar esta situación y lograr una participación adecuada de todas las partes interesadas. Entre ellas, cabe mencionar un sistema de gestión descentralizada regional o zonal, un sistema de comités consultivos regionales que asesoren a la Comisión y un sistema comunitario de derechos de pesca individuales, administrado a través de una estructura centralizada de gestión comunitaria que cuente con la oportuna participación del colectivo científico y del propio sector.

En cualquier caso, es necesaria una voluntad política más clara para hacer frente a los problemas y tomar las decisiones que corresponda. No obstante, también se requieren algunas modificaciones de los actuales procedimientos. Mantener los procedimientos vigentes generaría sin duda mayor desconfianza y escepticismo. La reforma de la PPC sólo podrá tener éxito si los pescadores consideran que la política pesquera tiene en cuenta sus intereses, sus opiniones y su experiencia.

3.5. Seguimiento y control

- Las medidas actuales son insuficientes y no pueden garantizar unas condiciones iguales en toda la Unión.
- La organización del seguimiento y el control está fragmentada. Son necesarios una mayor coordinación y un uso óptimo de los recursos de vigilancia e inspección .
- No se ha logrado una respuesta satisfactoria frente a las infracciones.

Las actividades de vigilancia y control que se realizan para hacer cumplir la PPC se consideran en general insuficientes y discriminatorias. En casi todos los Estados miembros, los pescadores piden un sistema de control más centralizado y armonizado de ámbito comunitario, que, en su opinión, actuaría con más eficiencia y ofrecería igualdad de trato en toda la Comunidad.

Aunque las últimas modificaciones del Reglamento (CEE) nº 2847/93, relativo a las medidas de control (DO L 261 de 20.10.1993), iban encaminadas en la dirección correcta, las propuestas en favor de unas normas comunitarias más estrictas y de mayores facultades para los inspectores comunitarios no obtuvieron el beneplácito de los Estados miembros. La falta de sanciones armonizadas y las limitadas facultades de los inspectores comunitarios (al no permitírseles, en particular, realizar inspecciones independientes) son los obstáculos principales que se oponen a una actuación comunitaria eficaz.

No se ha logrado una respuesta satisfactoria frente a las infracciones. La heterogeneidad de los sistemas jurídicos se traduce con frecuencia en un tratamiento diferente de las infracciones por parte de los Estados miembros, ya sea al tomar o no medidas frente a un determinado caso o a la hora de imponer sanciones. Además, la Comisión no ha podido entablar las acciones oportunas en contra de las infracciones

cometidas por los Estados miembros, debido a las limitaciones legales del sistema actual.

En la actualidad, la organización de las tareas de control y vigilancia está fragmentada. La utilización de los recursos de inspección y seguimiento dista de ser óptima. La Comisión no dispone ni de los efectivos ni de las competencias necesarios para desempeñar eficientemente las tareas que tiene asignadas. La situación en los Estados miembros tampoco es satisfactoria.

Tampoco ha sido posible adoptar una posición comunitaria sobre el control de las actividades pesqueras en el marco de las organizaciones regionales de pesca. Es necesario determinar las competencias respectivas de la Comisión y los Estados miembros, otorgando a estos últimos el papel principal en la ejecución de las medidas de vigilancia adoptadas y aplicadas por las organizaciones regionales de pesca. La falta de una estrategia comunitaria clara sobre el control y el seguimiento de las actividades pesqueras en aguas internacionales pone en peligro la labor desarrollada para cumplir las obligaciones internacionales de la Comunidad y permitir a la flota comunitaria seguir estando presente en esas aguas.

La reforma de la PPC ofrece la oportunidad de reanudar el debate sobre la mejora de las disposiciones de control y de explorar nuevas opciones para lograr sanciones más eficaces. De perderse esta oportunidad, la credibilidad de la PPC sufrirá un golpe fatal.

3.6. Dimensión económica y social

- La PPC tiene una dimensión económica importante. Anualmente se inyectan en el sector pesquero 1.100 millones de euros procedentes de los fondos públicos (comunitarias y nacionales).
- El exceso de capacidad repercute negativamente sobre la rentabilidad de la flota. Para mejorar su rendimiento económico y financiero es necesario reducir el nivel global de capital empleado.
- El empleo en el sector pesquero disminuye sin cesar.
- Si las políticas y los planteamientos actuales no se modifican, el sector pesquero europeo será cada vez menos sostenible y viable económicamente.

En el Reglamento (CEE) nº 3760/92 se hace referencia al desarrollo del sector a largo plazo, a las necesidades concretas de las regiones cuya población depende especialmente de la pesca y las actividades afines, y a las consecuencias económicas y sociales de la reestructuración. Sin embargo, las repercusiones económicas y sociales de la PPC no han recibido la debida atención.

La PPC tiene un impacto económico considerable. La organización común de mercados y la política comercial común contribuyen al sostenimiento de los precios y ofrecen protección arancelaria a los productores comunitarios. La Comunidad, por mediación del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), interviene de manera destacada en el sector pesquero, financiando inversiones en buques pesqueros y en instalaciones situadas en tierra y destinadas a la transformación y la acuicultura. También financia los costes de la actividad pesquera realizada al amparo

de los acuerdos de pesca con terceros países. Por último, el sector recibe asimismo ayudas estatales que no guardan relación con el IFOP. El efecto combinado de estas políticas a escala comunitaria y nacional se traduce en la inyección en el sector pesquero de aproximadamente 1.100 millones de euros anuales procedentes de los fondos públicos, lo que representa una parte considerable del valor de la producción comunitaria total (que asciende a unos 7.000 millones de euros en lo que respecta a los desembarques pesqueros y 2.000 millones de euros en el caso de la acuicultura).

Los problemas a los que se enfrenta el sector pesquero en sí repercuten en las zonas que dependen de la pesca. El Reglamento nº 3760/92 hace referencia al desarrollo a largo plazo del sector, a las necesidades específicas de las regiones cuya población depende particularmente de la pesca y las actividades conexas, y a las consecuencias económicas y sociales de la reconversión. Además, las zonas costeras e islas menos prósperas de la Unión Europea se benefician de los grandes programas de ayuda de los Fondos Estructurales que están previstos, al amparo del objetivo nº 1 (regiones menos desarrolladas), hasta el 2006. Estos programas engloban la mayor parte de las zonas costeras y las islas pertenecientes a cuatro países: Portugal, España, Italia y Grecia. Otras zonas están incluidas en el objetivo nº 2 (zonas en proceso de reconversión), que se refiere, entre otras, a las zonas dependientes de la pesca que atraviesan una situación difícil. Dentro de este apartado, pueden optar a las ayudas correspondientes al objetivo nº 2 diversas zonas de cinco Estados miembros que cuentan con una población de un millón de habitantes. En el anterior período de programación, esto es, 1994-99, se instauró asimismo un programa común específico, denominado PESCA, para ayudar a los pescadores a adaptarse a la evolución del sector y a reciclarse en otras actividades.

No obstante, pese a la importancia que reviste la participación económica comunitaria en la pesca, la definición de una estrategia económica o "sectorial" para el sector pesquero sigue siendo competencia de los Estados miembros, que persiguen objetivos muy diferentes y en ocasiones contradictorios en este ámbito (a diferencia de otros sectores, en los que la Comunidad ha seguido una política de ajuste estructural). Para mejorar la eficacia de la intervención comunitaria es necesario definir sin demora con mayor claridad los objetivos perseguidos.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad del sector pesquero, es difícil establecer un único diagnóstico de su rendimiento económico y financiero y de las condiciones para su viabilidad a corto y largo plazo. No obstante, los beneficios financieros de la pesca a gran escala -los datos sobre la pesca a pequeña escala son escasos- a menudo son modestos y varían considerablemente de un año a otro, lo que coloca al sector en una situación de inestabilidad permanente. En algunos casos, las ganancias no permiten con frecuencia cubrir los costes y la depreciación de capital. Después de varios años de déficit considerable, a mediados de los noventa se produjo cierta mejoría, que no fue el resultado de ningún cambio fundamental de las condiciones, sino del aumento del valor de los desembarques y la reducción, en términos reales, del coste del combustible (que actualmente ha experimentado un giro drástico en sentido contrario). Dicho de otra forma, la mejora financiera se ha debido a factores cíclicos, que no estructurales.

La estrecha correlación entre el volumen de negocios y la capacidad de las empresas pesqueras de obtener beneficios refleja la importancia crítica que tiene para la rentabilidad el equilibrio entre el número de buques y su capacidad, por un lado, y los recursos pesqueros disponibles, por otro. Si la capacidad es excesiva, el valor de

los desembarques, más o menos constante, tiene que repartirse entre un número mayor de interesados. La sobrecapacidad produce diversos efectos económicos negativos. Reduce las posibilidades con que cuenta cada buque de obtener ingresos suficientes. La rentabilidad de la flota se ve amenazada como consecuencia de la infrautilización de las inversiones; a su vez, al no obtenerse el suficiente rendimiento del capital se retrasa la modernización y la competitividad disminuye aún más. El aumento de la rentabilidad económica y financiera de la flota pesquera comunitaria requiere, pues, ante todo que se reduzca el nivel global de capital empleado.

Las actuales subvenciones a la inversión en el sector pesquero y ciertas medidas fiscales, como la exención de impuestos sobre el combustible, no contribuyen a alcanzar ese objetivo. Al reducir artificialmente los costes y riesgos de inversión en un sector que se encuentra ya en situación de sobrecapitalización, fomentan una aportación excesiva de capital. Cada buque que recibe una nueva subvención reduce la productividad y la rentabilidad de los demás buques de la pesquería en cuestión. Esta política produce además un efecto adverso en la competencia, ya que tanto los buques subvencionados como los no subvencionados comparten los mismos caladeros y el mismo mercado. Además, los elevados costes que supone para los armadores la amortización de las inversiones de capital reducen su margen de maniobra para retribuir mejor a su mano de obra o ampliarla. Como consecuencia de ello, el sector ha venido captando más recursos de los que hubiera atraído en otras circunstancias, ocasionando así un coste al resto de la economía, dado que los recursos utilizados podrían haberse aprovechado mejor en otros sectores.

El sector pesquero se reduce sin cesar. En el periodo comprendido entre 1990 y 1997, el empleo se redujo un 19% en el sector de las capturas y un 10% en el de la transformación, y creció un 22% en el de acuicultura. El empleo total en estas áreas muestra un descenso del 13%, lo que representa una pérdida de 60.000 puestos de trabajo. Esta pérdida es muy diferente dependiendo de los países y las regiones; mientras que en Grecia se registra un aumento general, en Dinamarca se observa un descenso más acusado en todos los sectores.

En el mismo periodo, la dependencia de la Comunidad respecto de la pesca experimentó algunos cambios. Aunque la inmensa mayoría de las zonas dependientes de la pesca en 1990 seguían siéndolo en 1997, el mapa de las regiones con una gran dependencia de la pesca se modificó considerablemente. El grado de dependencia disminuyó de forma pronunciada en las zonas más dependientes, especialmente en España, si bien al mismo tiempo aumentó en algunas regiones de Grecia. La disminución de la dependencia respecto de las capturas o los desembarques se compensó en algunas zonas con un aumento del empleo en la acuicultura. En algunas zonas del objetivo nº 1 que padecen un escaso desarrollo económico y carecen de actividades alternativas, la dependencia tiende a aumentar.

El panorama general se caracteriza por un descenso constante del empleo en el sector pesquero. El tipo de ayudas que la Comunidad ha favorecido más, es decir, las destinadas a inversiones de capital, puede haber intensificado el problema del exceso de capacidad, baja rentabilidad y sustitución de la mano de obra por capital en el sector de las capturas. También puede haber propiciado una mayor dependencia respecto de la pesca, al ofrecer un trato más favorable al sector pesquero que a otros sectores que podían ofrecer un empleo alternativo a quienes lo abandonarían. Una excepción notable fue el programa PESCA, con el que la Comunidad procuró promover activamente la adaptación de los pescadores a actividades económicas

alternativas; no obstante, este programa era de modesta envergadura comparado con otras ayudas y sus elementos innovadores no se aprovecharon suficientemente.

Una política consistente en salvar puestos de trabajo en regiones dependientes de la pesca concediendo ayudas al sector pesquero puede ser contraproducente. Una política de esas características no ha impedido el descenso constante del empleo en el sector pesquero comunitario, a razón de un 2% anual en el sector de las capturas, de resultas de la escasez de recursos pesqueros y de los avances tecnológicos, que han aumentado notablemente la productividad de la mano de obra. La atracción que ejerce la existencia de puestos de trabajo más seguros y mejor remunerados en otros sectores ha hecho que, en muchas zonas, sea cada vez más difícil encontrar tripulación para los buques pesqueros, en particular para los que faenan en alta mar.

Las políticas económicas aplicadas hasta ahora en el sector pesquero, ya sea a escala comunitaria o nacional, dejan mucho que desear. Si las políticas y los planteamientos actuales no se modifican, el sector pesquero europeo resultará cada vez menos sostenible y menos viable económicamente, y su competitividad, incluso en su propio mercado, se verá amenazada. Además, la existencia de una flota demasiado grande y excesivamente capitalizada hará peligrar la sostenibilidad de los recursos pesqueros, sin solucionar el problema del empleo, en regiones en que la pesca es económicamente importante. Es imperativo, pues, que la Comunidad explore nuevos planteamientos para la gestión económica del sector pesquero.

Una gestión sostenible de la pesca que permita restablecer la productividad de las poblaciones de peces ofrecerá, tanto al propio sector como a la sociedad en su conjunto, mayores ventajas económicas y sociales. A largo plazo, el aumento de las poblaciones de peces se traducirá en un mayor volumen de capturas por unidad de esfuerzo y una mayor rentabilidad de la pesca, lo que posiblemente incrementará el interés por esta actividad. El bajo nivel de las poblaciones de peces tiene el efecto contrario, ya que da lugar a que los ingresos sean demasiado reducidos para cubrir todos los costes y provoca una desinversión y una disminución del empleo. Incluso a corto o medio plazo, la reducción del capital invertido y de la mano de obra incidirá positivamente en los ingresos netos de quienes sigan trabajando en el sector pesquero, ya que los buques restantes podrán realizar un mayor volumen de capturas sin que se modifiquen sensiblemente los costes de explotación.

3.7. Acuicultura

- La acuicultura contribuye de manera significativa a la oferta de productos pesqueros y proporciona empleo alternativo en muchas regiones dependientes de la pesca.
- La acuicultura europea necesita hacer frente con eficacia a los problemas que plantean los requisitos medioambientales y de protección de la salud.

El desarrollo de la acuicultura ha contribuido a la oferta de productos de la pesca sin aumentar la presión sobre las poblaciones naturales. Asimismo ha proporcionado puestos de trabajo alternativos en muchas regiones dependientes de la pesca.

La acuicultura ha desempeñado una función importante en la mejora de la situación socioeconómica de las poblaciones costeras. Ahora bien, aunque el marco general muestra una evolución positiva, la acuicultura comunitaria sigue enfrentándose a

diversos problemas. En particular, a medida que se expande, la acuicultura se percibe cada vez más como una amenaza para otras actividades. El sector turístico es uno de los principales oponentes de la acuicultura, a la que se acusa de ocupar un espacio que podría dedicarse a actividades recreativas y de producir materiales de desecho que perjudican a la calidad de las aguas de baño cercanas. A fin de garantizar a la acuicultura un porvenir estable, es importante resolver estos conflictos con los demás usuarios de las zonas costeras.

En la última década, la acuicultura comunitaria se ha visto afectada también por la competencia derivada del comercio internacional. El precio franco fábrica por kilo de todos los productos acuícolas se redujo, lo que fomentó el aumento de la productividad y la puesta en marcha de métodos comerciales innovadores.

Algunas de las normas introducidas en la última década, en particular las relativas a la protección del medio ambiente o de la salud, han aumentado los costes de producción, dejando menos dinero para comercialización y promoción.

La política comunitaria en el sector de la acuicultura se expresa fundamentalmente a través de su instrumento financiero principal: el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que, si bien interviene en todas partes, destina su ayuda preferente a las zonas del objetivo nº 1. Aunque es innegable que este fondo constituye un poderoso instrumento de integración europea, lo cierto es que, hasta ahora, la ayuda del IFOP ha consistido sobre todo en subvenciones para las inversiones productivas de las empresas.

3.8. La industria de transformación

- La industria de transformación europea está constituida principalmente por pequeñas y medianas empresas que tienen que hacer frente a suministros insuficientes, irregulares y no competitivos, a exigencias sanitarias e higiénicas, a la competencia de terceros países y a la aparición de compañías minoristas importantes que imponen precios más bajos.
- Este sector ha recibido cuantiosas ayudas estructurales por parte de la Comunidad.

Este sector lo componen unas dos mil empresas transformadoras. Se trata fundamentalmente de pequeñas o medianas empresas (PYME) que tienen que hacer frente a diversos problemas: suministros insuficientes, irregulares y no competitivos, unidos a dificultades debidas a la obsolescencia de los equipos de producción, una conformidad parcial con los requisitos de sanidad e higiene, la intensa competencia de los productos de terceros países y la aparición de empresas minoristas importantes que imponen precios más bajos.

Los suministros constituyen un gran problema, ya que la UE es deficitaria en productos de la pesca y la disminución de los recursos comunitarios empeora la situación. Para ser competitiva, la industria comunitaria puede importar pescado pagando un derecho de aduana reducido. Las importaciones consisten principalmente en productos semitransformados y congelados que las empresas comunitarias transforman a su vez, aportando a los mismos un valor añadido.

Ante los problemas que la industria venía experimentando en los últimos años, se produjo un importante movimiento de reestructuración que dio lugar a un proceso de concentraciones del que surgieron importantes empresas (a menudo integradas en grupos agroalimentarios, financieros o de distribución a gran escala) de dimensión, como mínimo, nacional e, incluso, europea, y que en general producen múltiples productos de gran valor añadido, o grandes empresas de integración vertical que se han desarrollado merced a un acceso privilegiado a la materia prima. Estos conglomerados se han convertido en importantes agentes del sector.

Entre 1986 y 1999, la política de ayudas comunitarias a la industria transformadora pasó de ser una política de acompañamiento orientada al desarrollo y la modernización del sector a una política de reestructuración y fomento destinada a lograr la adopción de técnicas de producción que hicieran posible un aumento general de la competitividad.

3.9. La dimensión internacional de la PPC

- La política actual debe adaptarse a la evolución de la coyuntura y hacer frente a nuevos desafíos, como la aparición de nuevos agentes económicos, la aspiración legítima de muchos países en vías de desarrollo a potenciar su sector pesquero y los requisitos que imponen un desarrollo sostenible y una pesca responsable.

La Comunidad tiene una de las mayores flotas pesqueras del mundo y, aunque la mayor parte de ésta faena en aguas comunitarias, un segmento importante del sector pesquero comunitario depende del acceso a recursos no comunitarios, es decir, los que se comparten con terceros países, se hallan en aguas bajo la jurisdicción de Estados ribereños lejanos o están en aguas internacionales. En todos estos casos, las condiciones de acceso tienen que pactarse entre la Comunidad y uno o varios Estados ribereños o de pabellón.

Los avances técnicos, la aparición de nuevas potencias pesqueras, el creciente número de buques con pabellones de conveniencia que no cumplen las normas internacionales y las aspiraciones de nuevos países a desarrollar sus sectores pesqueros están modificando las condiciones de competencia más allá de los conflictos tradicionales que caracterizan el mundo de la pesca (conflictos por los artes de pesca, competencia entre pesca a pequeña escala y a gran escala, etc.). Además, las flotas europeas de gran altura son cada vez menos competitivas frente a las de los nuevos países pesqueros, que faenan con menores costes.

El futuro de las relaciones pesqueras bilaterales de la CE es incierto. Muchos Estados están tratando de desarrollar su propio potencial pesquero e, incluso, de participar en la pesca de gran altura. Para ello cada vez es más necesaria la cooperación en ámbitos como la asistencia financiera, la ayuda para el desarrollo de los recursos humanos, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, los servicios de asesoramiento y consultoría, la formación y la capacitación para gestionar mejor los recursos.

Muchos de los terceros países en los que solían pescar las flotas europeas, y cuya seguridad alimentaria y desarrollo económico dependen en gran parte de la oferta de pescado, se enfrentan también al problema del agotamiento de los recursos. La pesca en aguas que están bajo la jurisdicción de los países en desarrollo tropieza con

obstáculos que se ven seriamente agravados por la situación económica y social, y entre los cuales cabe citar la falta de conocimientos sobre los recursos acuáticos y sobre la incidencia de las actividades pesqueras en los ecosistemas, la dificultad de determinar el "excedente" de recursos del que pueden disponer las flotas extranjeras, la inestabilidad y los riesgos que desincentivan la inversión a largo plazo, la ausencia de supervisión y control de las actividades pesqueras y la dificultad de combatir la pesca clandestina e ilegal. Además, en los terceros países en que es necesario reducir la capacidad de la flota, sería inconcebible pedir un aumento de las posibilidades de pesca para los buques europeos.

La política pesquera exterior, tal como queda plasmada en los acuerdos bilaterales de la Comunidad, adolece igualmente de una serie de deficiencias:

- Los acuerdos de pesca no son siempre suficientemente flexibles para poder responder con rapidez a las situaciones de urgencia, como puede ser la disminución de las poblaciones de peces, no contemplan la pesca multiespecífica y el principio de cautela raramente se menciona y aplica.
- Las posibilidades de pesca que se ofrecen a los buques europeos no siempre se basan en la evolución real del recurso.
- La mortalidad por pesca generada por la flota europea no siempre se conoce.
- Algunos acuerdos pesqueros no ofrecen garantías suficientes de protección de la pesca costera a pequeña escala.
- Dentro de la PPC no hay coherencia entre los acuerdos pesqueros y las transferencias de buques subvencionadas por el IFOP. Los buques pertenecientes a empresas en las que la participación financiera europea es mayoritaria compiten por el mismo recurso, pero con normas distintas.

Mediante la adhesión al Código de Conducta para la Pesca Responsable, la Comunidad ha aceptado cooperar con Estados en vías de desarrollo y ayudarles a desarrollar sus sectores pesqueros. Las relaciones pesqueras bilaterales de la Comunidad deberán, en el futuro, atender a estos compromisos.

La política pesquera exterior de la Comunidad es atacada con frecuencia en los foros internacionales, por lo que es necesario mejorar su credibilidad e imagen ante la opinión pública internacional.

Si la actual política pesquera exterior no se adapta a la evolución de las circunstancias y a las nuevas exigencias, la posición de la Comunidad en tanto que agente internacional responsable y de primer orden se verá dañada.

3.10. Pesca mediterránea

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• La política comunitaria en el Mediterráneo no ha respondido a las expectativas: la aplicación del Reglamento sobre medidas técnicas para el Mediterráneo no ha sido satisfactoria, faltan datos y la cooperación internacional ha avanzado despacio. |
|--|

El Mediterráneo es una zona estratégica que une entre sí a países con un patrimonio y un pasado cultural, religioso, étnico y económico muy diferentes. La PPC podría cumplir una importante función política en la cooperación intermediterránea, partiendo de una amplia sensibilización sobre la importancia de los recursos y objetivos comunes.

A diferencia de las políticas estructurales y de mercado, que se han aplicado plenamente, la ejecución en el Mediterráneo de las medidas de conservación y gestión sólo ha sido parcial. Ello se debe, entre otras cosas, a las características específicas de la pesca mediterránea:

- La plataforma continental es en general muy estrecha y la mayor parte de la actividad pesquera se realiza en aguas bajo la jurisdicción de los Estados ribereños. La mayoría de los Estados no ejercen su jurisdicción más allá de las doce millas de mar territorial. Hay buques que navegan bajo pabellón de Estados no mediterráneos y que pescan intensivamente atún y otros peces de gran valor en aguas internacionales.
- La pesca mediterránea se realiza a pequeña escala y las flotas locales se componen fundamentalmente de pequeñas embarcaciones de pesca que faenan en aguas nacionales e internacionales. Tradiciones e instituciones centenarias como las Prud'hommies en Francia y las Cofradías en España siguen cumpliendo una función importante en las regiones mediterráneas.
- La pesca y la acuicultura desempeñan un papel importante en la economía de diversas zonas. De hecho, una parte considerable de las regiones comunitarias dependientes de la pesca se sitúa en el Mediterráneo.

Desde principios de los años noventa, la Comunidad ha tomado diversas iniciativas para tratar de mejorar la gestión de la pesca en el Mediterráneo. Entre ellas cabe destacar la armonización de las medidas técnicas, el aumento de la selectividad de los artes de pesca (incluida la prohibición de las redes de deriva) y la intensificación de la cooperación internacional (organización de las Conferencias diplomáticas de Creta y Venecia y adhesión de la Comunidad a las organizaciones regionales de pesca pertinentes, como, por ejemplo, la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA).

No obstante, los resultados no han estado a la altura de las expectativas: tanto la cooperación internacional como la consolidación de los procedimientos de la CGPM avanzan despacio y las medidas internas, por su parte, no son bien aceptadas por los pescadores -quienes, por lo tanto, no las ponen en práctica-, y están sujetas a una escasa supervisión por parte de los Estados miembros.

Hasta ahora, el principal instrumento para la gestión de los recursos a escala comunitaria ha sido el Reglamento (CE) nº 1626/94, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo (DO L 171 de 6.7.1994), cuyo objetivo es la armonización de las disposiciones legales de los Estados miembros ribereños. La aplicación de este Reglamento no ha sido satisfactoria sin embargo.

La aplicación de los tamaños mínimos de los desembarques ha resultado una tarea difícil. La existencia de un mercado para el pescado de talla inferior a la fijada por la normativa, la ausencia de una tradición de controles estrictos en algunas zonas del Mediterráneo y el convencimiento de muchos pescadores de que no se les tiene suficientemente en cuenta en el proceso de toma de decisiones han contribuido a esta situación. Por otra parte, las flotas de terceros países no están sujetas a normas tan estrictas.

En el plano exterior, la cooperación multilateral ha avanzado despacio. No hay un control y una vigilancia efectivos y se carece de asesoramiento científico basado en datos de calidad. Si no se mejora esta situación, algunas partes pueden verse tentadas de tomar medidas unilaterales, como ampliar las zonas de pesca o decretar otras nuevas, lo que podría crear graves problemas a los pescadores comunitarios y complicaciones jurídicas en las relaciones de la Comunidad con terceros países.

De no hallarse soluciones a los problemas señalados anteriormente, la situación de las poblaciones empeorará. Una falta de actuación por parte de la Comunidad se traduciría en la carencia de datos pertinentes para respaldar las decisiones de gestión, la ausencia de un seguimiento y una aplicación de la normativa eficaces, la ausencia de cooperación internacional con los Estados fronterizos y un mayor recurso a las actuaciones unilaterales.

4. UNOS OBJETIVOS MÁS CLAROS PARA EL FUTURO

Como se ha señalado anteriormente, muchos de los problemas actuales de la PPC se deben a la variedad y falta de precisión de sus objetivos. Si bien los objetivos generales de la PPC corresponden individualmente a aspiraciones legítimas, únicamente pueden alcanzarse a largo plazo. Ahora bien, la transición a un modelo sostenible y viable a largo plazo exige, a corto plazo, medidas correctoras para restablecer la productividad de las poblaciones de peces, lo cual implicaría un menor uso de los factores de producción, esto es capital y trabajo. Este ajuste, que resultaría beneficioso a largo plazo, debe, por lo demás, analizarse a la luz de los costes que supondría, tanto a corto como a largo plazo, mantener la política actual.

La Comisión cree firmemente que la definición de una serie de objetivos claros y coherentes ayudará a la PPC a solventar los problemas que se le plantean. El debate sobre la reforma también debe centrarse en el peso relativo que hay que dar a estos objetivos y en la necesidad de adoptar decisiones políticas más claras cuando los objetivos sean incompatibles entre sí.

La Comisión ha fijado los siguientes objetivos para la futura PPC:

- Crear una pesca responsable y sostenible que garantice unos ecosistemas marinos sanos con vistas a preservar la calidad, diversidad y existencia de los recursos marinos y los hábitats. Para ello es urgente intensificar y mejorar la política de conservación a fin de invertir las actuales tendencias negativas de numerosas poblaciones.
- Contribuir, mediante una labor adecuada de gestión de la pesca, a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 174 del Tratado. Como complemento de las medidas de la política pesquera, será conveniente

pensar en la posible aplicación de medidas apropiadas para reducir los efectos medioambientales negativos de otras actividades humanas, como el transporte marítimo, la industria del petróleo y el dragado.

- Integrar los requisitos sanitarios en la PPC con el fin de proteger la salud y la seguridad de las personas y los animales y garantizar un abastecimiento estable del mercado europeo a precios razonables para el consumidor.
- Adecuar a la mayor brevedad posible la capacidad de la flota a la disponibilidad y sostenibilidad de los recursos.
- Fomentar una mejor gobernanza creando procesos más transparentes, responsables y flexibles de gestión y toma de decisiones en los que intervengan los interesados, incluso a escala regional y local, y que garanticen que las situaciones de urgencia y los problemas de conservación de alcance local reciben atención suficiente.
- Asegurar una aplicación efectiva de las normas de la PPC mediante disposiciones transparentes que garanticen unas condiciones equitativas en toda la Unión.
- Crear un sector de la pesca y la acuicultura económicamente viable y autosuficiente, que pueda ser competitivo en una economía mundializada.
- Hacer frente a los problemas que plantearán los ajustes estructurales derivados del compromiso de lograr una pesca sostenible.
- Fomentar la explotación responsable y racional de los recursos pesqueros en aguas internacionales y potenciar una cooperación con terceros países que sea coherente con la política de desarrollo comunitaria.
- Mejorar la calidad y cantidad de los datos necesarios para respaldar las decisiones que se tomen y fomentar la investigación científica multidisciplinar, a fin de obtener oportunamente información y asesoramiento científico de calidad sobre la pesca, los ecosistemas asociados y los factores medioambientales pertinentes.

El primer paso para alcanzar estos objetivos es organizar un debate público basado en el presente Libro Verde.

5. LA FUTURA PPC: OPCIONES Y PREFERENCIAS

5.1. Potenciar y mejorar la política de conservación

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Aplicación de una gestión plurianual orientada hacia los ecosistemas.• Adopción de medidas técnicas más estrictas para proteger a los juveniles y reducir los descartes, entre las que se incluirán proyectos piloto de medidas no aplicadas hasta ahora, como la prohibición de los descartes.• Creación de un sistema para evaluar los avances de la PPC en pos del desarrollo sostenible y los resultados de los programas y políticas de gestión respecto a los objetivos señalados. |
|--|

- Mantenimiento del régimen de acceso al límite de las 6-12 millas y al Coto Shetland.

Aunque no hay ninguna panacea para los problemas relacionados con la conservación, la situación crítica en la que se encuentran actualmente muchas poblaciones hace que la aplicación efectiva de todos los instrumentos disponibles sea más urgente que nunca.

Conviene pensar en la posibilidad de aplicar medidas más específicas, como las enunciadas a continuación:

5.1.1. Gestión plurianual, multispecífica y orientada hacia los ecosistemas

La necesidad de establecer planes de gestión plurianuales que tengan en cuenta el principio de cautela está ampliamente aceptada en la actualidad. En diciembre de 2000, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del principio de precaución y mecanismos plurianuales de determinación de los TAC².

Un planteamiento plurianual debe ayudar a evitar dos desventajas importantes de la fijación anual de los TAC y las cuotas: el aplazamiento de las decisiones difíciles para el futuro y las variaciones bruscas de los volúmenes de los TAC de un año para otro.

Con el fin de poner en práctica un planteamiento plurianual es necesario determinar, respecto de diversas poblaciones, estrategias plurianuales que sean compatibles con el principio de cautela. Tales estrategias de gestión se basarán en una evolución programada de la mortalidad por pesca a medio plazo (de tres a cinco años).

La aplicación de los planes plurianuales podría basarse en los trabajos ya realizados en relación con las poblaciones compartidas con Noruega y los Estados bálticos y debería ajustarse al principio de cautela. En lo que respecta a las especies y hábitats clave, podrían también establecerse objetivos y estrategias a medio plazo referidos al medio ambiente y los ecosistemas, mediante la introducción de límites de capturas accesorias y accidentales, principalmente de las especies que se enumeren en la legislación medioambiental.

En las aguas comunitarias predominan las pesquerías mixtas y, por lo tanto, puede que sea preferible gestionar grupos de poblaciones en pesquerías bien definidas. El establecimiento de un auténtico régimen de gestión del esfuerzo podría ser una de las formas de plantear la gestión multispecífica. Además es necesario incidir más en un planteamiento orientado hacia los ecosistemas en todos los ámbitos de la gestión pesquera, desde los recursos hasta los consumidores, con el fin de contribuir al logro de una explotación sostenible de los ecosistemas marinos.

En las regiones ultraperiféricas, el estado de los recursos varía de unas a otras, por lo que podrían resultar necesarias medidas adaptadas a la situación específica de cada una de ellas.

² COM(2000) 803 final.

5.1.2. *Medidas técnicas*

Es necesario adoptar normas más eficaces. Implantar y fomentar la utilización de artes selectivos que reduzcan o eliminen las capturas accesorias, así como el empleo de métodos de pesca menos nocivos para el medio ambiente, sin duda contribuirá a mejorar la situación actual. Asimismo, las medidas técnicas deberían tener más en cuenta la dimensión medioambiental. Por ejemplo, es posible que la veda en una determinada zona o la exclusión de una actividad pesquera determinada tengan una utilidad limitada desde el punto de vista de la gestión pesquera, pero pueden garantizar la protección de una zona importante y ecológicamente sensible para las especies no principales.

También es necesario explorar la utilidad de medidas que no se han aplicado hasta ahora, como la prohibición de los descartes en algunas pesquerías de fácil control y las vedas con efecto inmediato en determinadas zonas. También podrían estudiarse otras posibles soluciones, como la inclusión en los TAC de un porcentaje de capturas accesorias, como se hace en la Organización para la Pesca en el Atlántico Noroccidental (NAFO). No sería difícil realizar proyectos piloto en este sentido.

En el futuro, los planes de recuperación ante situaciones de urgencia, como el aprobado en 2000 en relación con el bacalao del Mar de Irlanda, deben incluir un apartado importante de medidas técnicas específicas. Asimismo, será preciso introducir el concepto de reconstitución de poblaciones. La reconstitución de la población podría ser gradual, llevándose a cabo durante un periodo relativamente largo en el caso de poblaciones cuya sobreexplotación sea aún soportable. Ahora bien, esa reconstitución debería ser mucho más radical tratándose de poblaciones que se aparten mucho de los niveles sostenibles.

Es necesario iniciar un nuevo debate sobre medidas técnicas basado en la experiencia adquirida con la aplicación de la normativa vigente, los proyectos piloto y los planes de recuperación. Asimismo, es preciso hacer participar a los pescadores en la formulación de nuevas normas, facilitar un acercamiento entre los pescadores y los científicos y fomentar una mayor transparencia de las recomendaciones científicas.

5.1.3. *Seguimiento y evaluación de los planes de conservación y gestión*

Es necesario crear un sistema para evaluar los avances de la PPC en pos del desarrollo sostenible y los resultados de los programas y políticas de gestión respecto a los objetivos fijados.

Es preciso definir indicadores sociales, medioambientales y económicos, junto con sus correspondientes valores de referencia, que puedan servir para determinar hasta qué punto los resultados obtenidos en tales ámbitos son satisfactorios y, de forma más general, si se está en vías de lograr un desarrollo sostenible.

Con este fin podría aprovecharse el trabajo realizado por otras organizaciones internacionales como la FAO, u organismos como la Agencia Europea del Medio Ambiente.

5.1.4. Acceso a las aguas y los recursos

5.1.4.1. Estabilidad relativa

Desde 1983, el principio de estabilidad relativa ofrece garantías a los Estados miembros respecto a la distribución de las cuotas, evitándose de este modo la repetición anual de un debate político sobre la clave de reparto que habría complicado aún más la toma de decisiones sobre los TAC. La aplicación de las denominadas "preferencias de La Haya" ha permitido también cierto grado de flexibilidad para hacer frente a diversas solicitudes específicas procedentes de algunos sectores, si bien no todos los Estados miembros y pescadores afectados han acogido favorablemente tal disposición.

Por el momento, la Comisión no ve ninguna solución alternativa viable que pueda ofrecer los mismos resultados. El proceso de consultas puso de manifiesto que esta opinión está muy difundida en la Comunidad. En consecuencia, no parece ser necesaria una revisión radical del sistema actual.

Cuando los problemas estructurales del sector pesquero se hayan resuelto y la situación económica y social se haya estabilizado, tal vez se pueda reconsiderar la conveniencia de mantener el principio de estabilidad relativa y la posibilidad de permitir que las fuerzas del mercado actúen en la actividad pesquera al igual que en el resto de la economía comunitaria.

5.1.4.2. La zona de 6 a 12 millas

Los objetivos básicos del régimen aplicable a la zona costera de 6 a 12 millas eran proteger los recursos pesqueros restringiendo su acceso a los barcos de pesca costera a pequeña escala, que, en general, ejercen menos presión sobre las poblaciones de estas zonas, en las que a menudo hay criaderos, y proteger las actividades pesqueras tradicionales de las localidades costeras, ayudando de este modo a mantener su entramado económico y social.

Teniendo en cuenta el creciente declive de la mayoría de las poblaciones de peces y las continuas dificultades que padecen las regiones dependientes de la pesca para aprovechar el crecimiento económico actual, parece que estos objetivos siguen teniendo tanta vigencia actualmente como en 1992 y en general cuentan con el respaldo de toda la Comunidad.

Las solicitudes de ampliación de la zona costera más allá de las 12 millas en algunos Estados miembros no se han acompañado de datos comprobables.

La modificación del régimen de las 6 a 12 millas pondría fin al equilibrio que viene manteniéndose desde hace ya mucho tiempo.

5.1.4.3. El Coto Shetland y el acceso al Mar del Norte

El Coto Shetland se creó porque las especies de esta región son biológicamente sensibles debido a sus condiciones de explotación. La creación de este Coto también desempeñó un papel importante en la aceptación del equilibrio fijado entre las diferentes flotas y poblaciones pesqueras.

La evolución de las poblaciones de esta zona no permite ningún aumento del esfuerzo pesquero y la Comisión considera que deben mantenerse las restricciones que pesan en la actualidad sobre las actividades pesqueras. No obstante, es necesario poder contar con información científica más fiable con vistas a efectuar posibles ajustes del régimen.

Las restricciones legales para el acceso a las aguas del Mar del Norte expiran el 31 de diciembre de 2002. No obstante, dado que toda pesca de especies de interés comercial está sujeta a los regímenes de TAC y cuotas, el acceso a los recursos se limita a las flotas que disponen de cuotas. Conviene mantenerse sumamente atento a cualquier actividad pesquera ilegal.

5.2. Fomentar la dimensión medioambiental de la PPC

- Plena aplicación de los instrumentos medioambientales, planes de actuación y estrategias pertinentes para la protección de la biodiversidad y la integración de las exigencias de protección medioambiental en la PPC.
- Iniciar un debate sobre el etiquetado ecológico de los productos de la pesca.

Es necesario integrar los requisitos de protección del medio ambiente en la PPC. En la Comunicación titulada "Piezas de una estrategia para la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en la política pesquera común", que se publicará próximamente, se presenta una estrategia apropiada a tal fin. Si bien esta estrategia puede ponerse en práctica sin necesidad de reformar la PPC, la Comisión estima que sería preferible aprovechar este proceso de revisión de la PPC para reforzar la base jurídica pertinente y mejorar así la eficacia de la citada estrategia. La nueva PPC debe definirse de tal modo que haga posible una aplicación más eficaz de la estrategia antes señalada.

La Comisión tiene asimismo la intención de iniciar un debate sobre el etiquetado ecológico de los productos de la pesca en un futuro próximo. Los programas de etiquetado ecológico constituyen un método, basado en el mercado y la información, para fomentar la sostenibilidad de la pesca, permitiendo al consumidor elegir con mayor facilidad en función de la información sobre los efectos de los productos en el medio ambiente o en la sostenibilidad de los recursos pesqueros de los que proceden.

La Comisión respalda los objetivos de los programas de etiquetado ecológico del sector pesquero, a saber: sensibilizar a los consumidores sobre la dimensión medioambiental de la pesca y, de ese modo, fomentar, tanto entre los administradores como entre los pescadores, una actitud responsable frente al medio ambiente. Todo ello obedece a la creciente voluntad de lograr que quienes se dedican a la pesca y a la gestión de la pesca sean más conscientes de sus efectos en el medio ambiente. De ahí que convenga estimular los programas voluntarios de etiquetado ecológico y facilitar su introducción en el mercado, como medidas complementarias de la normativa en materia de explotación de los recursos pesqueros y salubridad de los alimentos. Si bien la protección de los recursos naturales es ante todo responsabilidad de las autoridades públicas, las iniciativas voluntarias impulsadas por el mercado no ponen en entredicho este principio.

No obstante, los programas de etiquetado ecológico deberían garantizar al consumidor una información objetiva y contrastable, y la veracidad de las

afirmaciones realizadas debe controlarse de manera adecuada. Por otro lado, el etiquetado ecológico de los productos pesqueros plantea diversas dificultades específicas, a saber: las implicaciones para el pescado no certificado capturado de acuerdo con la política pesquera común, la justificación científica o técnica de los criterios utilizados y la identificación de los productos certificados a través de toda la cadena de comercialización.

Es posible que las autoridades públicas hayan de establecer un marco jurídico para el etiquetado ecológico voluntario, con el fin de imponer criterios de evaluación adecuados y un control independiente de la conformidad y de garantizar la exactitud de la información dada al consumidor. Una implicación constructiva de las autoridades públicas potenciará la credibilidad de tales programas y aumentará las posibilidades de que se consigan los efectos beneficiosos del etiquetado ecológico. Tal vez las autoridades públicas deseen ir más lejos y fijar los criterios de evaluación aplicables en los programas de etiquetado ecológico. El nivel y la forma de participación concreta de las autoridades públicas constituirán el núcleo del futuro debate sobre el etiquetado ecológico de los productos de la pesca en la Comunidad.

5.3. Proteger la salud y la seguridad de las personas y los animales en el sector pesquero en beneficio del consumidor

- Examinar las repercusiones que tiene sobre los productos de la pesca la actual revisión de la legislación alimentaria comunitaria.
- Garantizar la protección de los consumidores frente a las importaciones de terceros países.

Existen abundantes publicaciones científicas que confirman las ventajas que tiene para la salud humana el hecho de comer pescado, producto rico en ácidos grasos poliinsaturados que ayudan a evitar las enfermedades inflamatorias y cardiovasculares así como a mejorar la visión y el desarrollo del sistema nervioso de los niños de corta edad. Desde la óptica de la salud pública, sin embargo, existen ciertos riesgos derivados del comercio, la transformación o la distribución de pescado, a saber: contaminación por productos químicos tóxicos o metales pesados, contaminación microbiológica, especies tóxicas, presencia de parásitos, histamina, etc. Asimismo, existe el riesgo de introducir o propagar enfermedades animales que pueden tener serias consecuencias económicas para la acuicultura. Es necesario, pues, aplicar los requisitos sanitarios de la legislación comunitaria para proteger la salud y seguridad de las personas y los animales.

La calidad de los alimentos es una prioridad máxima para la Comunidad y los productos de la pesca se verán afectados en el futuro inmediato por la revisión que se está realizando actualmente de la legislación alimentaria comunitaria, con el fin de establecer los máximos niveles de garantía para los productos alimenticios. Ello podría llevar, por ejemplo, a la fijación de contenidos máximos más estrictos de sustancias contaminantes, como los metales pesados o las dioxinas.

La correcta aplicación de las normas sanitarias comunitarias incidirá de diversas formas en el sector pesquero. Uno de sus efectos será el tranquilizar a los consumidores europeos asegurándoles de la salubridad e inocuidad de los productos de la pesca, lo que podría generar un nuevo aumento de la demanda de pescado frente a otras fuentes de proteínas. Por otro lado, la correcta aplicación de las normas

sanitarias a la pesca en zonas particularmente contaminadas podría significar bien una modificación de la actividad pesquera, bien, en determinados casos, la veda. Esta circunstancia podría tener también repercusiones para las industrias de transformación (incluido el sector de las harinas y del aceite de pescado). La necesidad de efectuar ajustes estructurales como consecuencia de la aplicación de los requisitos sanitarios comunitarios tendrá que tenerse en cuenta en los programas de ayuda al sector que los Estados miembros presenten en el marco del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Como gran importadora de productos de la pesca que es, la Comunidad debe cerciorarse de que tales productos cumplan unos requisitos sanitarios equivalentes a los previstos en la legislación comunitaria. Quizá sea necesario conceder más ayuda financiera a los países en vías de desarrollo, y en especial a aquellos con los que la Comunidad haya celebrado acuerdos de pesca, con el fin de permitirles alcanzar las oportunas exigencias de salubridad alimentaria.

5.4. Política aplicable a la flota

- Implantación de una política más eficaz en materia de flota, acorde con los objetivos plurianuales, que tenga en cuenta el progreso tecnológico y que garantice que las ayudas públicas no contribuyan a un aumento del esfuerzo pesquero.
- El nuevo sistema debe ser transparente y sencillo, garantizando un mayor control y la aplicación de medidas de ejecución más estrictas por parte de los Estados miembros y sanciones más severas en caso de incumplimiento de las normas.

De cara al futuro, deberá instaurarse un sistema que resulte más sencillo y eficaz que la política actual a la hora de velar por el estado de los recursos. La política aplicable a la flota debería establecer un equilibrio entre la capacidad de la flota y las tasas de explotación que sea coherente con los objetivos de gestión a largo plazo. Los porcentajes de reducción deberían tener en cuenta las tasas de explotación correspondientes a los TAC plurianuales, lo que tendría la ventaja de garantizar una cierta coherencia entre estos dos ámbitos de la política pesquera. Ahora bien, aunque esta idea es atractiva en teoría, puede resultar complejo llevarla a la práctica, sobre todo tratándose de segmentos de pesca mixta.

Para poder contar con una política de flotas eficaz, debería reconocerse también que el esfuerzo pesquero aumenta cada año debido al progreso tecnológico. Los avances en la concepción de los buques y los artes de pesca, el material para la localización de peces y las telecomunicaciones son otros tantos factores que contribuyen a ese mismo fin. Los porcentajes de reducción deberían ser al menos lo suficientemente elevados como para contrarrestar los efectos del progreso técnico y, en el caso de pesquerías explotadas en exceso, tendrían que ser mucho mayores aún. Podría pensarse también en la posibilidad de adaptar los porcentajes de reducción para favorecer unos artes y técnicas de pesca respetuosos con el medio ambiente.

También es evidente que, si bien la política debe abordar el problema del exceso de capacidad examinando cada Estado miembro por separado, ha de establecer distinciones entre las diferentes pesquerías manteniendo segmentada la flota, ya que de lo contrario la reducción global de la capacidad podría enmascarar un aumento de

la capacidad de los buques que pesquen las especies más explotadas, que son generalmente también las de mayor valor comercial. Este objetivo podría alcanzarse mediante la segmentación que se recoge en el POP IV o, admitiendo que en ocasiones esa segmentación se efectuó para minimizar la reducción de la capacidad general y no para conseguir una subdivisión precisa de la flota, mediante una segmentación basada en criterios definidos con claridad que sean comunes a todos los Estados miembros. En algunos casos cabría considerar también la posibilidad de una segmentación regional.

También es necesario estudiar el problema de la flota de gran altura. En los segmentos integrados por buques que faenan fuera de las aguas comunitarias se debería tener en cuenta no sólo la situación de las poblaciones que vayan a explotarse, sino también las demás circunstancias que limitan el acceso, como, por ejemplo, las posibilidades de pesca ofrecidas por terceros países y los derechos obtenidos en organizaciones regionales de pesca, ambos cuales son susceptibles de corregirse a la baja a largo plazo debido a la incorporación de nuevos candidatos.

Otro de los grandes principios rectores es que la ayuda pública no ha de contribuir en ninguna circunstancia al aumento del esfuerzo pesquero. Antes bien, si la ayuda pública se utiliza para renovar la flota, el esfuerzo pesquero debería experimentar una reducción neta. A largo plazo, ese tipo de ayuda debería abandonarse.

Por último, debería pensarse en la adopción de disposiciones especiales en favor de la pesca a pequeña escala.

Toda política nueva debe cumplir los requisitos antes expuestos. Los dos planteamientos siguientes podrían utilizarse e incluso combinarse para alcanzar los objetivos anteriores.

El primero supone seguir utilizando un sistema que fije los objetivos cuantitativos que deberán alcanzarse a lo largo de un periodo determinado y que presente las características siguientes:

- Reducciones expresadas ante todo en términos de capacidad.
- Segmentación común de la flota para todos los Estados miembros.
- Porcentajes de reducción fijos para cada tipo de segmento en todos los Estados miembros.

Con el fin de alcanzar los objetivos fijados en el programa, los regímenes de “entradas – salidas” que los Estados miembros apliquen en virtud de los artículos 6 y 9 del Reglamento (CE) nº 2792/1999 del Consejo (Reglamento de aplicación del IFOP, DO L 337 de 30.12.1999) podrían ajustarse de modo que, siempre que se añada nueva capacidad a la flota, se retire una capacidad mayor. Este sistema podría hacerse más restrictivo cuando se conceda ayuda pública para la construcción o modernización de buques. En tal caso, la incorporación de capacidad subvencionada mediante fondos públicos llevaría aparejada una retirada de capacidad considerablemente mayor. Otro medio de restringir la flota sería imponer una penalización cada vez que se negocie una licencia.

Las ventajas de un sistema de esas características serían la transparencia y la sencillez. No obstante, sería preciso que los Estados miembros aceptaran medidas más estrictas de control y ejecución y sanciones más rigurosas en caso de incumplimiento.

El segundo planteamiento consistiría en prescindir por completo de los objetivos fijados hasta el 2006 y crear a cambio un mecanismo que permita reducir gradual y automáticamente con el tiempo la capacidad de la flota. Para ello sería necesario afianzar el régimen de “entradas – salidas” antes reseñado, de forma que haga posible la reducción sistemática de la flota a un ritmo adecuado, así como las penalizaciones consistentes en un recorte de capacidad al negociar las licencias. Una de las ventajas de este sistema radica en que, cuanto mayor es la renovación de la flota, mayor es también su reducción, lo cual es coherente con la necesidad de contrarrestar los efectos del progreso tecnológico. En este caso igualmente, los ratios "entradas-salidas" podrían ajustarse, ya sea en función del grado de sobreexplotación del recurso considerado o con vistas a favorecer determinados tipos de artes o actividades de pesca inocuos para el medio ambiente.

5.5. Mejorar la gobernanza dentro de la PPC

- Establecimiento de comités consultivos regionales para lograr una participación más efectiva de todos los interesados en la formulación de la política.
- Descentralización de determinadas tareas de gestión para responder a situaciones de ámbito local y de urgencia.
- Mejorar la transparencia del asesoramiento científico.
- Conciliar mejor la PPC con otras políticas que afectan a las zonas costeras mediante una gestión integrada de las zonas costeras.

La PPC requiere un sistema de gestión de la pesca transparente, rentable, flexible, que permita responder con rapidez y eficacia a las situaciones de urgencia y que haga posible una mayor implicación de todos los interesados.

En este sentido cabría mejorar los siguientes aspectos:

5.5.1. Mayor implicación de los interesados

Si bien el actual marco institucional no contempla la participación formal de los interesados en el proceso decisorio, ya sea a nivel comunitario o regional, es posible y conveniente idear nuevas formas de participación en la fase predecisoria de definición de la PPC. A juicio de la Comisión, la creación de una red de comités consultivos regionales de pesca podría permitir a los interesados participar en mayor medida y en una fase más temprana en los debates acerca de la gestión pesquera, garantizando al mismo tiempo que la gobernanza de la pesca siga siendo compatible con el marco legal e institucional del Tratado y no afecte al carácter global y comunitario de la PPC.

Estos comités podrían estar integrados por funcionarios nacionales y de la Comisión, representantes del sector, ONG, y biólogos y economistas especializados en

cuestiones pesqueras de aquellos Estados miembros que tengan un interés real en las pesquerías consideradas. Asimismo, podrían participar en ellos representantes del sector y funcionarios de otros Estados miembros. Si bien algunos pueden pensar que la presencia de la Comisión en todas las reuniones regionales es deseable, ya que podría asumir en ellas la presidencia y prestar apoyo administrativo, podría resultar difícil para la Comisión hacer frente a esa responsabilidad en todos los casos. En consecuencia, los agentes implicados deberían asumir, de forma compartida, la gestión del sistema propuesto.

Los comités regionales serían cofinanciados por la Comunidad, las autoridades nacionales y los agentes interesados. Parece razonable exigir que todos aquellos que se beneficien de la participación en las consultas soporten una parte de los costes.

Los comités regionales centrarían su actuación en unidades de gestión territoriales (como el Mar del Norte) o en las especies concretas de peces que se determinen (por ejemplo, especies migratorias como el atún), celebrando reuniones a intervalos regulares. El sector tomaría así parte en los debates antes de que la Comisión propusiera medidas concretas de gestión.

Los comités proporcionarían asesoramiento a la Comisión, la cual tendría debidamente en cuenta sus consejos al presentar propuestas o tomar decisiones de gestión.

5.5.2. Responder eficazmente a las necesidades de gestión locales y a las situaciones de urgencia

A fin de mejorar la eficacia y utilidad de las medidas de gestión, sería quizá conveniente delegar en ciertos casos en los Estados miembros, en las condiciones que se definan a nivel comunitario, la responsabilidad de adoptar medidas locales concretas de conservación en las aguas territoriales. Las normas que se elaboren a tal efecto podrían definir las competencias de los Estados miembros y fijar los plazos máximos de aplicación de tales medidas, así como las circunstancias en las que podrían revisarse. La Comisión, por su parte, conservaría su derecho de iniciativa a la hora de adoptar medidas de urgencia.

Otro ámbito importante en el que una mayor descentralización podría resultar provechosa es el de la gestión de la pesca dentro de las aguas territoriales. En la actualidad, los Estados miembros están autorizados a adoptar medidas de conservación más estrictas en las zonas que quedan bajo su soberanía o jurisdicción, siempre que, entre otras cosas, se apliquen exclusivamente a los pescadores nacionales. En un futuro, se podría facultar a los Estados miembros para adoptar medidas de conservación aplicables a todos los buques que faenen en tales zonas. Esta prerrogativa se limitaría a la zona de las 12 millas (o de las 6 millas, dependiendo del Estado miembro). Para asegurarse de que los Estados miembros no discriminan, abierta o encubiertamente, a los pescadores de otros Estados miembros y de que las medidas adoptadas son compatibles con las aplicadas fuera de las aguas territoriales, convendría establecer mecanismos comunitarios de salvaguardia. Este nuevo sistema permitiría a los Estados miembros resolver con mayor rapidez y eficacia problemas de gestión que tienen una gran trascendencia tanto de cara a la reproducción de muchas poblaciones de peces, como para las localidades costeras en las que predomina la pesca a pequeña escala.

5.5.3. *Mayor integración de las recomendaciones científicas en el proceso decisorio*

Al objeto de ayudar a los responsables de la gestión de la pesca y demás interesados a tomar decisiones, es necesaria una sólida base científica. Al definir la PPC es preciso contar con los conocimientos adquiridos a través de actividades de investigación multidisciplinarias, que abarcan, entre otros campos, la biología, la ecología y las ciencias sociales y económicas. Ahora bien, aparte de establecer el marco y los mecanismos oportunos para obtener este asesoramiento, quienes se encargan de formular la política deben pensar también en la forma de optimizar su uso en el proceso decisorio.

Dando a conocer y publicando oportunamente la información científica, sin por ello dejar de respetar su posible carácter confidencial, se ayudaría a las autoridades competentes a tomar decisiones más acertadas y aumentaría la confianza de los pescadores en las mismas. Además, propiciando un mayor acercamiento entre los pescadores y los científicos se lograría una mayor transparencia. La Comisión está dispuesta a respaldar todas aquellas iniciativas que supongan un acercamiento entre los interesados, la comunidad científica y los responsables políticos.

5.5.4. *Gestión integrada de las zonas costeras*

La gestión integrada de las zonas costeras es un proceso destinado a mejorar la ordenación y gestión de dichas zonas (en las que se incluye tanto la parte terrestre como la marítima) y limitar los conflictos entre los pescadores y los demás usuarios de las mismas, a través de la aplicación de una serie de principios que no son sino el reflejo de una buena gobernanza. Además de fomentar la implicación de los interesados y el uso adecuado de la información, la gestión integrada está orientada a la coordinación de las diversas políticas sectoriales que inciden en la zona costera. Por otra parte, el planteamiento global preconizado en el modelo de gestión integrada de las zonas costeras exige un examen explícito del impacto que tienen sobre los recursos marinos las actividades realizadas en tierra, y a la inversa.

En el contexto de la estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras (COM(2000)547), la Comisión se esforzará por mejorar la compatibilidad de las políticas comunitarias que inciden en las citadas zonas, entre las que se incluye la PPC. El proceso de gestión integrada debería servir también para lograr la necesaria coherencia entre la aplicación de la PPC y las numerosas políticas nacionales y locales referidas al uso de la zona costera.

5.6. **Seguimiento, control y ejecución**

- Es necesario seguir trabajando en la coordinación de las políticas nacionales, la armonización de las sanciones, la persecución de las infracciones y la definición de las responsabilidades respectivas de los Estados miembros y la Comisión en la aplicación de los sistemas de control aprobados por las organizaciones regionales de pesca.
- Una de las opciones que conviene estudiar es la creación de una estructura conjunta comunitaria de inspección que se encargue de coordinar las políticas y actividades de inspección nacionales y comunitarias.

La reforma de la PPC nos ofrece la oportunidad de afianzar los actuales mecanismos y responder así a la demanda del sector pesquero, el cual exige medidas de control y ejecución iguales para todos a nivel comunitario, logrando al mismo tiempo una aplicación más eficaz de la PPC.

En la reciente conferencia internacional sobre control, seguimiento y vigilancia de la pesca (Bruselas, octubre de 2000), la Comisión se comprometió públicamente a tomar las siguientes disposiciones:

- Elaborar un código de conducta para los inspectores y pescadores en el que se especifiquen sus derechos y obligaciones respectivos.
- Realizar una evaluación previa de la "controlabilidad" cada vez que presente una nueva propuesta de medidas de conservación.
- Efectuar un diagnóstico de "controlabilidad" de todas las medidas vigentes.
- Iniciar una evaluación analítica de los gastos de control a fin de determinar mejor sus costes reales y los beneficios resultantes.
- Garantizar una difusión y utilización lo más amplia posible de las nuevas tecnologías a efectos de control.

La Comisión opina que, para mejorar el seguimiento, el control y la ejecución de la PPC, convendría seguir trabajando en los siguientes frentes: la coordinación de las políticas nacionales de control; la armonización de las sanciones por incumplimiento de las normas de pesca; la admisibilidad como medio de prueba por parte de todos los Estados miembros de los informes elaborados por los inspectores comunitarios y nacionales; y la transparencia de las medidas adoptadas en respuesta a las infracciones. Asimismo, debe garantizarse una vigilancia óptima y efectiva de las actividades de los buques comunitarios fuera de las aguas comunitarias. La Comunidad ha de adoptar imperativamente y sin demora una postura con respecto al reparto de responsabilidades entre la Comisión y las autoridades nacionales a efectos del control de las actividades pesqueras en aguas gestionadas por organizaciones regionales de pesca (ORP).

La creación de una estructura conjunta comunitaria de inspección que se encargue de coordinar las políticas y actividades de inspección nacionales y comunitarias y de mancomunar los medios y recursos de control es una opción que merece ser estudiada seriamente. El endurecimiento de los actuales procedimientos de infracción contribuirá también, previsiblemente, a crear condiciones equitativas en toda la Unión. La tercera pieza de este dispositivo consistiría en estudiar la forma de intensificar el carácter disuasorio de las sanciones por infracción, incluidas las sanciones "administrativas" tales como la pérdida de la cuota de pesca, la revocación de las licencias o el reembolso de las ayudas económicas recibidas por los buques si éstos quebrantan las normas de pesca.

5.7. Consolidar la dimensión socioeconómica de la PPC

- Nuevo planteamiento de la gestión económica con vistas a propiciar la sostenibilidad y viabilidad económica del sector, a través de una revisión del papel de las ayudas públicas.

- Medidas para ayudar a los antiguos pescadores a encontrar otro empleo.
- Estudio de las implicaciones de los nuevos métodos de gestión, como, por ejemplo, la gestión basada en los derechos de pesca.
- Redefinición de las prioridades a la hora de conceder ayudas a los sectores de la acuicultura y la transformación.

Ante la grave merma que sufren algunas de las poblaciones de peces más importantes para la Comunidad, el exceso de capacidad y la constante disminución del empleo en la pesca, la Comunidad debe adoptar un nuevo enfoque de cara a la gestión económica del sector pesquero. El sector de capturas, en concreto, deberá reducirse considerablemente con respecto a su situación actual para poder ser sostenible y la Comunidad ha de planificar un reajuste estructural de gran envergadura. Asimismo, es necesario reconsiderar las prioridades a la hora de conceder ayudas a los sectores de la acuicultura y la transformación.

De forma general se requieren dos tipos de medidas: en primer lugar, medidas para garantizar la sostenibilidad y viabilidad económica del sector pesquero; en segundo lugar, medidas para ayudar a aquellos que trabajan hoy en este sector a hallar otro empleo. Estas últimas medidas deberán, asimismo, aportar soluciones al problema de la transferibilidad de las competencias y experiencia de los pescadores hacia nuevas actividades económicas. Durante el período de reciclaje profesional podría resultar necesario algún tipo de ayuda de carácter transitorio. A la hora de elegir las medidas que vayan a aplicarse convendrá tener en cuenta el grado de dependencia de ciertas regiones costeras de la pesca artesanal a pequeña escala.

En lo que respecta al caso concreto de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, la Comisión se ha comprometido ya a presentar propuestas, que incluirán, cuando resulte oportuno, nuevas medidas de apoyo a dichas regiones al amparo de la PPC³.

5.7.1. *Un nuevo enfoque de la gestión económica*

Si bien los programas que se están llevando a cabo actualmente con el apoyo de los Fondos Estructurales, entre los que se incluye el IFOP, seguirán su curso hasta el 2006, existe cierto margen de maniobra que podría aprovecharse para propiciar una mayor sostenibilidad y autosuficiencia económica del sector pesquero y para fortalecer y diversificar el tejido económico de las zonas dependientes de la pesca. Debe procurarse, en particular, contribuir de la manera más eficaz posible a resolver el problema de la capacidad excedentaria al que se enfrenta el sector, y que constituye la raíz de sus actuales dificultades.

El replanteamiento de las ayudas del IFOP debería organizarse en tres módulos:

- A corto plazo, será preciso modificar algunas de las disposiciones por las que se rige el IFOP (Reglamento (CE) n° 2792/1999 del Consejo), atendiendo a elementos nuevos e imprevistos que están acrecentando ya la necesidad de un ajuste estructural, tales como los planes para la recuperación de las poblaciones de

³ COM(2000) 147.

peces acordados recientemente por el Consejo o la reducción más importante de lo esperado de las posibilidades de pesca en aguas de terceros países. Esta evolución puede hacer necesario, por ejemplo, un relajamiento sustancial del límite aplicable a las ayudas para la inmovilización temporal de los buques pesqueros.

- Al mismo tiempo, y atendiendo también a esa evolución, los Estados miembros se verán probablemente obligados a reconsiderar sus prioridades a la hora de conceder ayudas estructurales a la flota pesquera, reduciendo, por ejemplo, la proporción de ayudas para la modernización o construcción de buques pesqueros e incrementando la de las ayudas para la retirada o inmovilización de buques.
- Finalmente, quizá la Comunidad tenga que estudiar la conveniencia de suprimir gradualmente las ayudas a la inversión en la flota pesquera y las condiciones en las que esto podría llevarse a cabo, a fin de eliminar los efectos negativos de tales ayudas sobre la capacidad de la flota, y que plantearse la posibilidad de reorientar la ayuda comunitaria para centrarla exclusivamente en la reducción de la flota, otorgando, por ejemplo, una ayuda puntual y definitiva para la retirada de buques en condiciones financieras más interesantes.

Dada su importancia para el empleo, en particular en las zonas con escasas alternativas, y habida cuenta de que, si se gestiona correctamente, tiene menor incidencia en los recursos, la pesca artesanal a pequeña escala deberá quizá excluirse de este planteamiento general. Las empresas que se dedican a este tipo de pesca podrían beneficiarse de un programa de ayuda específico, al que podrían acogerse en condiciones muy concretas -que incluirían una definición común de lo que se entiende por pesca "a pequeña escala" y "dependencia de la pesca" de una zona costera-, y siempre que el impacto sobre la competencia entre flotas de los Estados miembros sea limitado.

Paralelamente a este reexamen de las ayudas para inversiones de capital a nivel comunitario, los Estados miembros podrían también utilizar el margen de maniobra disponible dentro de los programas regionales y en favor de los recursos humanos que se financiarán a través de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006, para intensificar las medidas destinadas a paliar el impacto socioeconómico de la reducción que inevitablemente sufrirá la flota pesquera comunitaria y para ayudar a quienes trabajan en el sector pesquero a adaptarse a la evolución del mismo y, en su caso, a hallar otro empleo. Cualquier reajuste que se realice debería llevarse a cabo en el marco de los programas existentes y con las actuales dotaciones financieras. Por lo demás, la evaluación intermedia de los Fondos Estructurales prevista en el 2003 y la atribución de la reserva de eficacia constituida en espera de los resultados de dicha evaluación podrían constituir una buena ocasión para abordar ese problema.

Tal como se indica en el segundo informe sobre la cohesión⁴ presentado por la Comisión, entre las zonas que podrían beneficiarse de las actuaciones que se realicen al amparo de la política de cohesión se incluyen las islas y regiones ultraperiféricas en las que el sector pesquero constituye tradicionalmente un componente importante del tejido económico. En este contexto, el IFOP podría aportar una contribución notable en conjunción con los demás Fondos Estructurales.

4

COM(2001) 24.

La Comunidad debería igualmente comenzar a explorar una serie de métodos de gestión que aún no están muy extendidos en Europa, tales como los siguientes:

- sistemas de mercado para la atribución de cuotas -por ejemplo, cuotas individuales transferibles y subastas-, que suponen la creación de un mercado de derechos de pesca y pueden acrecentar el interés de quienes poseen tales derechos por una pesca sostenible a largo plazo;
- sistemas de "cogestión";
- recaudación de derechos de acceso para poder pescar, a cuyo pago estaría sujeta al menos una parte de la flota comunitaria.

En ciertas circunstancias, estos mecanismos podrían desempeñar un papel complementario significativo en la gestión comunitaria de la pesca. La Comisión sugiere organizar un intercambio de opiniones al respecto con los Estados miembros, quizá, si se estima oportuno, con la participación de expertos de terceros países, con vistas a elaborar un informe para las demás instituciones lo antes posible y, a más tardar, en el transcurso del año 2003.

Las implicaciones de estos nuevos planteamientos para principios tales como el de la estabilidad relativa tendrían también que ser examinadas.

5.7.2. *Nuevas prioridades en materia de ayuda a la acuicultura*

Las relaciones entre la acuicultura y el medio ambiente son sumamente importantes, por lo que, paralelamente a los imperativos de salubridad y calidad de los productos, es necesario implantar métodos de cría sostenibles. El plan de acción sobre biodiversidad en la pesca y la acuicultura contribuirá previsiblemente a la consecución de este objetivo. Dicho plan debería prever una serie de actuaciones destinadas a reducir el impacto medioambiental, así como medidas para limitar los problemas que pueda suponer la introducción de nuevas especies y para garantizar la sanidad de los animales. Estas actuaciones deben completarse con actividades de investigación en el campo de la acuicultura.

El desarrollo de la acuicultura debe venir impulsado por el mercado. En la actualidad, la producción y la demanda están muy bien equilibradas, por lo que no debe estimularse un incremento de la producción que exceda de la evolución probable de la demanda. En la década de los ochenta, la acuicultura (y más concretamente, la acuicultura marina) era aún por lo general una actividad de alto riesgo. Hoy en día, ese riesgo no existe ya en lo que respecta a una serie de especies de piscifactoría. Por tanto, cabe poner en duda la conveniencia de que la Comunidad siga subvencionando las inversiones en capacidad productiva realizadas por empresas privadas, cuando el mercado de las especies producidas se halle próximo a la saturación.

En el futuro, la intervención de los poderes públicos en favor de la acuicultura debería excluir las ayudas para inversiones orientadas al aumento de la producción de especies cuyo mercado esté prácticamente saturado y centrarse en gastos tales como los de formación, control, investigación y desarrollo (en particular de nuevas especies), tratamiento de las aguas residuales, erradicación de enfermedades, etc. Desde el año 2000, el alcance del IFOP se ha ampliado, haciéndose extensivo a la

mayor parte de tales ayudas. La ayuda pública debería consagrarse, en particular, a fomentar el desarrollo de tecnologías "limpias".

5.7.3. *Fomento del sector de transformación*

En algunas zonas, la industria de transformación del pescado representa una parte considerable de la actividad económica local, en particular en términos de empleo. Paralelamente al planteamiento preconizado en relación con las ayudas a la flota pesquera, la política comunitaria en este sector debería ser más selectiva y delimitar su ámbito geográfico de actuación en función de los criterios de la política de cohesión económica y social; así, podría ir orientada principalmente a respaldar las pequeñas y medianas empresas ubicadas en las zonas que más dependen de la actividad pesquera.

La definición de una estrategia adecuada para la industria transformadora se ve, no obstante, dificultada por la falta de datos estadísticos fiables sobre la estructura, la producción y la economía del sector. Los Estados miembros se muestran sumamente reacios a facilitar tal información y el Reglamento del Consejo relativo a la recopilación de datos para la PPC, recientemente adoptado, no les obliga a suministrar datos sobre la industria transformadora hasta el 2006.

5.7.4. *Otros problemas sociales*

Además de crear condiciones de empleo sostenibles en el sector pesquero y contribuir, cuando resulte necesario, a la reconversión e integración en otros sectores de los pescadores, la Comunidad debe centrarse en la resolución de otros problemas sociales, mejorando la seguridad material de los buques de pesca y regulando las condiciones laborales del sector, incluida la jornada laboral, con el objeto de minimizar los riesgos para la seguridad de las personas. Estas consideraciones son igualmente válidas en lo que respecta a los buques pesqueros de la UE que faenan fuera de las aguas comunitarias y en los que una proporción significativa de la tripulación puede estar constituida por nacionales de terceros países. Es necesario garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones legales comunitarias en materia de condiciones de trabajo. Asimismo, la Comunidad debe contribuir a que se reconozca el importante papel que desempeñan las mujeres en el sector pesquero y a que éstas adquieran mayor protagonismo.

5.8. **Relaciones exteriores**

- Contribuir a una mejor gobernanza, a nivel mundial, de las cuestiones relacionadas con la pesca, a través de una aplicación efectiva del actual ordenamiento jurídico internacional y la consolidación y promoción de los mecanismos regionales de cooperación.
- Instituir un modelo de colaboración con los países en desarrollo.

La labor de la Comunidad consiste en garantizar una pesca responsable y en reconciliar, en ocasiones, intereses opuestos. La Comunidad únicamente debería intervenir si existe un interés real para el sector pesquero comunitario, y en particular en caso de presencia efectiva de la flota con vistas a la explotación de recursos pesqueros, y con el objeto de proponer y respaldar en los foros internacionales iniciativas destinadas a promover una pesca responsable.

Uno de los objetivos de la política exterior de la Comunidad en el sector pesquero sigue siendo el garantizar el acceso de su flota a las poblaciones de peces excedentarias en las ZEE de terceros países. No obstante, toda actuación en pro de este objetivo ha de ser coherente con otras políticas, como la política de desarrollo o de protección del medio ambiente, y compatible con la misión fundamental de la PPC, esto es, el garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros. Este planteamiento consolidará la contribución de la Comunidad al desarrollo de una pesca responsable y sostenible en alta mar y en las aguas jurisdiccionales de los países socios, de conformidad con sus compromisos internacionales. A la hora de ponerlo en práctica, será también conveniente fomentar una comprensión mutua de las partes interesadas, incluida la sociedad civil.

En el contexto de la mundialización, resulta asimismo conveniente para Europa intensificar la cooperación económica entre las empresas europeas y otros agentes privados en los países en desarrollo. La nueva dimensión exterior de la PPC debe también tomar en consideración los progresos registrados a nivel interno, como son la aplicación de instrumentos medioambientales, de medidas técnicas más eficaces y de un enfoque plurianual y multiespecífico, el desarrollo de la investigación y el control y la mayor implicación de todos los interesados.

Finalmente, para lograr la oportuna coherencia entre las políticas aplicadas en los diversos ámbitos, es necesario realizar inversiones destinadas a crear y consolidar la capacidad de investigación de los países y regiones socios, habida cuenta, en particular, de que la propia Unión está interesada en una gestión sostenible de los recursos acuáticos y sus ecosistemas. Será preciso crear una estructura que proporcione asesoramiento científico sobre el estado de los recursos en los países socios.

5.8.1. Cooperación multilateral

La Comunidad debe servir de ejemplo en la labor que desarrolla la comunidad internacional para mejorar a nivel mundial la gobernanza en lo que respecta a la conservación y el uso sostenible de los recursos que viven en alta mar. En este sentido, debe alentarse encarecidamente al mayor número posible de Estados a ratificar y aplicar plenamente todos los instrumentos internacionales pertinentes.

La Comunidad debe ratificar sin demora el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (UNFA), con el objeto de poder actuar de manera creíble en los diversos foros internacionales.

La Comunidad debería seguir fomentando la cooperación internacional, contribuyendo al afianzamiento de las organizaciones regionales de pesca, según lo previsto en la Convención sobre el Derecho del Mar y el UNFA, y respaldando la lucha contra la pesca ilegal, no regulada y no declarada en alta mar.

El compromiso de la Comunidad en pro de una pesca responsable en alta mar beneficiará, en principio, a las flotas comunitarias que deseen explotar los recursos pesqueros fuera de las aguas comunitarias y, al mismo tiempo, ayudará a alcanzar otros objetivos, tales como la protección del medio ambiente, el desarrollo de la cooperación y la defensa de los derechos de los trabajadores.

La Comunidad ha de tener en cuenta igualmente los intereses de las naciones pesqueras emergentes y en desarrollo, favoreciendo una distribución más equitativa de los recursos pesqueros, cuya disminución no sólo agrava el problema sino que también limita las posibles soluciones.

La actuación internacional de la Comunidad debe guiarse por una serie de prioridades, las cuales pueden resumirse del siguiente modo:

- Promover, en la medida de lo posible, los acuerdos regionales de pesca, que presentan la ventaja de adecuarse mejor al carácter regional del recurso, hacen posible una auténtica colaboración en materia pesquera entre terceros países y pueden facilitar el seguimiento y el control de las actividades de pesca.
- Fomentar la explotación racional de los recursos en alta mar, lo que supone que se definan los derechos y obligaciones de los nuevos participantes y se establezcan para ello mecanismos de asignación de derechos de acceso en las organizaciones o los acuerdos regionales de pesca.
- Contribuir a la aplicación del principio de cautela, atendiendo a los requisitos de protección del medio ambiente.
- Intensificar la lucha contra la pesca ilegal, incontrolada y no declarada y, en particular, contra la indulgencia que demuestran en algunos Estados las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley frente a los buques que enarbolan su pabellón nacional o los ciudadanos de su país que infringen las normas. Para ello, es necesario reforzar la vigilancia y el control de las actividades de pesca, no sólo en alta mar y en las aguas de los terceros países que hayan celebrado un acuerdo de pesca con la Comunidad, sino también en los puertos. Asimismo, cabría estudiar la posibilidad de recurrir a medidas basadas en los intercambios comerciales en el marco de las organizaciones regionales de pesca, en conjunción con los controles del país al que pertenezca el pabellón y del país en que se sitúe el puerto de desembarque.
- Prestar particular atención a los trabajos de las organizaciones regionales que gestionan recursos compartidos con la Comunidad.
- Impulsar la cooperación con los países en desarrollo en las organizaciones regionales y subregionales de pesca, a fin de facilitar y estimular la participación efectiva de los mismos en dichas organizaciones.

5.8.2. *Cooperación bilateral*

Las relaciones bilaterales de la Comunidad deben adaptarse a la evolución de la situación. Los acuerdos de pesca deberían responder de ahora en adelante a las necesidades de los países en desarrollo y a su deseo legítimo de fortalecer su propio sector pesquero.

Cabe destacar que los acuerdos bilaterales de la Comunidad ofrecen mayores garantías con vistas a una pesca responsable que los acuerdos privados. No obstante, aún queda mucho por hacer, en particular en lo que respecta a la aplicación de tales acuerdos y a la contribución de los mismos a la definición de una política pesquera por parte de los países ribereños en desarrollo.

En consecuencia, la Comunidad debe aspirar a crear con los países ribereños socios un marco propicio para una pesca sostenible, en el que los intereses comunitarios desempeñen un papel positivo y que ofrezca, en la medida de lo posible, oportunidades de pesca a los buques comunitarios.

Los acuerdos pesqueros celebrados por la Comunidad deben tomar en consideración los aspectos pertinentes de otras políticas comunitarias y convertirse, al mismo tiempo, en un vector de desarrollo, contribuyendo a la utilización racional y responsable de los recursos pesqueros que se encuentran en las aguas jurisdiccionales de los países en desarrollo. En este contexto, el Tratado deja claro que la PPC ha de atender a los objetivos de la política de desarrollo de la Comunidad.

Los acuerdos pesqueros con países en desarrollo deben compaginarse con las estrategias de cooperación al desarrollo establecidas entre la Comunidad y el tercer país y contribuir a la consecución de los objetivos de dichas estrategias. Además, los citados acuerdos deben tomar en consideración las disparidades existentes entre los sectores pesqueros de los diversos países. A fin de hacer posible una evaluación de rentabilidad, los acuerdos de pesca deberían separar claramente el componente pesquero de la parte relativa al desarrollo.

Entre las relaciones que la Comunidad mantiene con los países ACP y, más generalmente, con los países en desarrollo, y las que mantiene con los países nórdicos y bálticos existen diferencias políticas, institucionales y socioeconómicas, debido ante todo a los evidentes desequilibrios registrados en estos tres ámbitos. Por tanto, sería apropiado adoptar un doble planteamiento en función del nivel de desarrollo de los países socios de la Comunidad en el ámbito pesquero.

Los acuerdos pesqueros con los Estados nórdicos y bálticos deben negociarse con vistas a crear un marco normativo estable que determine unas condiciones de acceso equitativas y, si es posible, de carácter plurianual, consolidando así la presencia de la flota comunitaria en las aguas de dichos países. Convendría estudiar la posibilidad de generalizar la obligación, contemplada ya en una serie de acuerdos, de que los armadores que se beneficien de los derechos de pesca obtenidos a través de acuerdos en los que esté prevista una compensación financiera de la Comunidad realicen también una aportación económica.

La Comunidad debería celebrar acuerdos de asociación en el sector pesquero con los países ribereños en desarrollo, con el objeto no sólo de garantizar el acceso de la flota comunitaria a los recursos excedentarios, sino también de contribuir al establecimiento de una base para el diálogo en materia de política pesquera y a una pesca responsable y sostenible. Dichos acuerdos habrán de ser compatibles con el posible desarrollo del sector pesquero de los citados países y con su política nacional en la materia y tener una base contractual de carácter plurianual. El Acuerdo de Asociación de Cotonú marca una etapa importante para la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad en relación con el Convenio de Lomé, ya que define una serie de principios nuevos fundamentales y establece nuevas prioridades, en particular de cara a la lucha contra la pobreza⁵.

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Industria pesquera y reducción de la pobreza*, COM(2000) 724 final.

De forma más concreta, cabría dar mayor amplitud a las siguientes medidas, que están ya previstas en muchos acuerdos de pesca vigentes:

- Intensificación del diálogo sobre la política sectorial; a tal fin conviene prestar asistencia técnica para la formulación de las políticas sectoriales, respaldar la creación de organizaciones profesionales, contribuir al fortalecimiento de la estructura institucional y administrativa y a la adopción de buenas prácticas de gestión, y ayudar al establecimiento y la consolidación de la cooperación regional e internacional.
- Fomento de una pesca responsable; a tal fin cabe promover la cooperación en materia de investigación, evaluación de recursos y supervisión, intensificar la lucha contra la pesca ilegal, y tomar medidas para rehabilitar los ecosistemas marinos y minimizar, en el conjunto del sector pesquero, cualquier práctica antieconómica.
- Contribución al desarrollo de una pesca sostenible en los países ribereños asociados; a tal fin cabe fomentar el establecimiento y la utilización de instrumentos financieros que respondan a las diversas necesidades del sector, inclusive en el marco de acuerdos de asociación privados con empresas comunitarias; propiciar el desarrollo de las comunidades locales que se dedican a la pesca artesanal y la mejora de la infraestructura portuaria local; respaldar el desarrollo y la formación de los recursos humanos locales -adoptando también medidas en favor de las mujeres- y promover las iniciativas destinadas a mejorar la salubridad y calidad de los productos pesqueros locales.

5.9. Pesca mediterránea

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Promover la integración del Mediterráneo en la PPC, mediante un mejor asesoramiento científico, la revisión del Reglamento nº 1626/94, relativo a las medidas técnicas, y el refuerzo de las medidas de control y ejecución.• Reanudar la labor en pro de una cooperación internacional. |
|---|

El análisis de la situación en el Mar Mediterráneo muestra que es necesario dar a la política pesquera común en este área un nuevo impulso político. El Mediterráneo debe integrarse plenamente en la PPC, realizando para ello los ajustes que exigen las condiciones específicas del sector pesquero en la zona. El objetivo fundamental ha de ser el mismo que en las demás aguas, esto es, garantizar la sostenibilidad de las actividades pesqueras en las aguas comunitarias y en alta mar.

Para garantizar una pesca sostenible, la futura política pesquera mediterránea debe integrar los siguientes aspectos:

- La gestión racional de la pesca ha de sustentarse en un asesoramiento científico sólido y oportuno. La consolidación de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) y de sus órganos auxiliares, en conjunción con el nuevo marco comunitario para la recopilación de datos, será de vital trascendencia en este sentido.
- El Reglamento nº 1626/94 debe revisarse a la luz de la experiencia adquirida hasta la fecha, con vistas a definir los ámbitos en los que se requieren, con carácter

prioritario, soluciones a nivel comunitario. La actuación de la Comunidad debe centrarse en aquellas regiones en las que la competencia entre pescadores de distintos orígenes es más intensa y puede provocar mayor número de conflictos. A tal fin convendría organizar seminarios regionales en los que participen los interesados, así como reuniones específicas del Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP).

- Dados los múltiples usos del litoral y la presión particularmente intensa a la que se ven sometidas las zonas costeras del Mediterráneo, es mayor la necesidad de recurrir a la gestión integrada de las zonas costeras como instrumento básico no sólo para proteger y afianzar las actividades pesqueras y acuícolas, sino también para conciliarlas de forma armónica con las consideraciones medioambientales y las demás actividades humanas⁶.
- Debe reforzarse el control de las actividades de pesca, a fin de garantizar que quienes respetan las normas no se vean penalizados por las deficiencias de un régimen que permite a algunos pescadores infringirlas con total impunidad.

Paralelamente, la Comunidad debería actuar también en el frente exterior:

- Convendría seguir dando prioridad al fortalecimiento de la cooperación multilateral y, en particular, a la consolidación de la CGPM. A fin de dar a esta cooperación el impulso político necesario, la Comunidad debería estudiar la posibilidad de crear un foro de debate a nivel ministerial en el que se definan orientaciones políticas de cara a una política pesquera para el Mediterráneo. Este foro podría consistir en una Conferencia de los Ministros de Pesca de los países limítrofes, la cual se reuniría periódicamente. El seguimiento y el control de las actividades de pesca en alta mar que se efectúan en el Mediterráneo será uno de los temas prioritarios de debate de dicho foro.
- La cooperación subregional es sumamente importante, ya que muchos problemas son de dimensión subregional y requieren soluciones adaptadas. En consecuencia, es necesario establecer de forma transparente marcos de cooperación subregional.
- El control de las actividades de pesca en alta mar y, en particular, de las realizadas por buques que no enarbolan pabellón de ningún país mediterráneo exige, al margen de las medidas de la CGPM y de la CICA, un enfoque multilateral. Habida cuenta de la dimensión política de este problema, la solución podría hallarse en una conferencia *ad hoc* en la que participen todos los Estados cuya flota faene en el Mediterráneo.
- Convendría alentar a las organizaciones de pescadores de todos los países mediterráneos a crear estructuras adecuadas para promover la cooperación o a reforzarlas. La Comunidad debe estimular y respaldar esta iniciativa.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa, COM(2000) 547.

5.10. Investigación y asesoramiento científico

Para situar los recursos pesqueros en el ecosistema más amplio en el que se desenvuelven es necesario realizar una labor considerable con vistas a conocer mejor el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y su reacción frente a distintos tipos de presión pesquera y estrategias de explotación. De esta forma se dispondrá de una visión mucho más clara de las diferentes opciones existentes en materia de gestión de la pesca y se podrá llegar a una transacción viable y socialmente aceptable entre quienes persiguen objetivos opuestos y pretenden maximizar la eficiencia económica, la estabilidad o productividad del ecosistema, el empleo o la disponibilidad de otros servicios.

La citada labor de investigación es, por naturaleza, interdisciplinar y va más allá de una mera investigación instrumental que permita justificar las medidas técnicas. Combina la investigación sobre la pesca tradicional con la ciencia aplicada a la conservación de recursos y la ciencia económica y se sustenta en un amplio corpus de conocimientos derivados del estudio de los recursos pertenecientes a una reserva común. Debe mantenerse abierta a los conocimientos que poseen los propios pescadores y conservar cierto grado de independencia con respecto a los agentes públicos y privados que toman las decisiones, a fin de preservar su credibilidad y favorecer el consenso.

Las prioridades en materia de investigación requieren también una definición más precisa. Es necesaria una investigación de carácter innovador en ámbitos tales como los siguientes: artes de pesca selectivos e ino cuos para el medio ambiente, genética, metodologías para mejorar los programas de evaluación y muestreo, y sistemas de acuicultura sostenibles.

La información obtenida merced a una aportación sustancial de fondos públicos debe ser del dominio público y poder ser objeto de un análisis independiente. Ninguna teoría científica es buena si no es susceptible de ser refutada y no resiste un estudio independiente.

Conviene poner énfasis en el desarrollo de técnicas analíticas innovadoras que proporcionen un conocimiento suficientemente sólido de los complejos ecosistemas naturales y socioeconómicos y resulten eficaces al menor coste posible, a fin de mejorar las bases para la toma de decisiones incluso en aquellos países o regiones en los que el recurso a mecanismos costosos como las evaluaciones de tipo CIEM (del propio recurso únicamente) no resulta realista.

6. RESPUESTAS AL PRESENTE LIBRO VERDE

La finalidad del debate que pretende impulsar el presente Libro Verde es determinar las características que ha de reunir la nueva PPC a fin de responder mejor a los desafíos a los que se enfrenta. Para ello, la PPC debe fijarse un conjunto de objetivos claros, coherentes y compatibles y dotarse de los medios necesarios para alcanzarlos.

Dada la trascendencia de lo que aquí se plantea, resulta adecuado entablar un extenso debate con todos aquellos que estén interesados en las cuestiones pesqueras, partiendo del presente Libro Verde, antes de que la Comisión presente oficialmente sus propuestas de reforma de la PPC a finales de este año.

Todos aquellos que deseen contribuir a este debate quedan invitados a enviar, antes del 30 de septiembre de 2001, sus comentarios, opiniones, ideas y críticas a la Comisión, la cual se compromete a estudiarlos con la debida atención. Las contribuciones podrán remitirse también por correo electrónico a la siguiente dirección: fisheries-greenpaper@cec.eu.int. La Comisión espera que este debate tenga toda la resonancia que merece, en particular en las regiones más afectadas de la Comunidad.

Entre el 5 y el 7 de junio, la Comisión organizará, asimismo, una audiencia pública sobre la reforma de la PPC, en la que participarán profesionales del sector y otros interesados de toda la Comunidad, a fin de dar a conocer y debatir sus ideas a este respecto.