



Bruselas, 16.11.2012
COM(2012) 665 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Plan de acción para reducir las capturas accidentales de aves marinas en los artes de
pesca**

{SWD(2012) 369 final}
{SWD(2012) 370 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Plan de acción para reducir las capturas accidentales de aves marinas en los artes de pesca

1. INTRODUCCIÓN

Las interacciones entre pesca y aves marinas, frecuentes y muy extendidas, dan lugar a unos niveles de mortalidad accidental de aves marinas que suponen una grave amenaza para muchas poblaciones de aves y ejercen efectos negativos en la productividad y la rentabilidad de las actividades pesqueras.

Las medidas de ordenación vigentes para proteger a las aves marinas se recogen en gran número de actos de la normativa pesquera y medioambiental, así como en una serie de convenios y acuerdos internacionales. Dichas medidas, sin embargo, han resultado en su mayoría escasamente eficaces a la hora de reducir las capturas accesorias de aves marinas, excepto en algunos casos aislados en aguas exteriores.

El plan de acción que se presenta en esta Comunicación (PA-UE) tiene como objetivo crear un marco de ordenación para reducir las capturas accesorias de aves marinas a los niveles más bajos que es posible conseguir en la práctica. Se responde así al objetivo de la Política Pesquera Común (PPC) reformada de avanzar hacia una ordenación de los ecosistemas que abarque todos sus componentes, entre ellos las aves marinas. Ese marco también guarda coherencia con el establecido por el Plan de acción internacional (PAI) para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre¹, adoptado en 1999 por el Comité de Pesca (COFI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

2. REDUCCIÓN DE LAS CAPTURAS ACCESORIAS

El dictamen emitido por el CIEM en 2008² (actualizado en 2009 y 2010³) resalta la escasez de datos sobre la distribución de las especies de aves marinas, su vulnerabilidad a las amenazas, su estado general de conservación y los niveles de capturas accidentales. Ello dificulta la evaluación de los efectos de la pesca en estas especies y refleja la ausencia de supervisión y notificación sistemáticas de las capturas accesorias de aves marinas. Con todo, los datos disponibles apuntan a elevados índices de mortalidad de aves marinas en una serie de zonas de las pesquerías de la UE. Según recientes estimaciones³, las capturas accesorias de aves

¹ FAO: *Plan de acción internacional para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre*, Roma, 1999, pp. 1-11.

² Dictamen del CIEM: Libro 1, 1.5.1.3, *Interactions between fisheries and seabirds in EU waters*, 2008. CIEM: Informe del Grupo de Trabajo de Ecología de Aves Marinas (WGSE), CIEM CM 2008/LRC:05, 2008, 99 pp.

³ CIEM: Informe del Grupo de Trabajo de Ecología de Aves Marinas (WGSE), 23-27 de marzo de 2009, Brujas (Bélgica), CIEM CM 2009/LRC: 10, 2009, 91 pp.
CIEM: Informe del Grupo de Trabajo de Ecología de Aves Marinas (WGSE), 15-19 de marzo de 2010, Copenhague (Dinamarca), CIEM CM 2010/SSGEF: 10, 2010, 77 pp.

marinas por parte de la flota pesquera de la UE se cifran anualmente en unos 200 000 ejemplares en aguas de la UE, mientras que un informe de *Birdlife International*⁴ calcula que las capturas accesorias anuales de aves marinas imputables a la pesca con palangre ascienden, como mínimo, a 160 000 ejemplares, pudiendo llegar hasta 320 000. Al menos 49 especies (25 en aguas de la UE y 24 en aguas situadas fuera de la UE) presentan problemas de conservación, bien globalmente, bien en lo tocante a algunas poblaciones locales. Los datos indican asimismo que los palangres⁵ y las redes fijas⁶ son los artes a los que corresponde el mayor volumen de capturas accesorias de aves marinas, si bien también se han notificado capturas accidentales en la pesca de arrastre⁷ y con cerco⁸.

2.1. Palangres

Según el CIEM, son al menos 20 las especies de aves marinas que interactúan con la pesca con palangre en aguas de la UE, especialmente en las pesquerías pelágicas y demersales del Mediterráneo y en la pesquería demersal del Atlántico nororiental (Gran Sol), si bien el CIEM³ indica también que se producen capturas accesorias de aves marinas en casi todas las pesquerías con palangre de la UE. Cuatro especies destacan por su buen estado de conservación, con niveles de capturas en palangres de moderados a muy frecuentes en relación con sus poblaciones. La UICN clasifica la pardela balear entre las especies en peligro crítico, pues, según las evaluaciones, presenta un riesgo extremadamente alto de extinción en estado silvestre. Otras tres especies, la pardela sombría, la pardela mediterránea y la gaviota de Audouin, se consideran casi amenazadas, lo que significa que la población registra globalmente un descenso moderadamente rápido.

Otras cinco especies, además de las ya citadas, figuran en la Directiva de Aves⁹ entre las especies con desfavorable estado de conservación que requieren «*medidas de conservación especiales*» debido a la regresión que padecen determinadas poblaciones. Entre ellas se encuentran la pardela cenicienta y la gaviota cabecinegra en el Mediterráneo, y la gaviota tridáctila, el arao aliblanco y la pardela pichoneta en el Atlántico nororiental¹⁰. Se han notificado significativos niveles de capturas accesorias con respecto a todas estas especies^{2,10}.

Hay varias otras especies —la gaviota patiamarilla en el Mediterráneo y el fulmar boreal, la pardela capirotada y el alcatraz atlántico en el Atlántico nororiental— con un elevado nivel de capturas accidentales. El CIEM ha expresado a este respecto su preocupación por el ingente número de ejemplares capturados en la pesca con palangre, aun cuando las poblaciones de estas especies se mantengan relativamente estables^{2,3}.

⁴ Anderson O.R.J., Small C.J., Croxall J.P., Dunn E.K., Sullivan B.J. Yates O. y Black A.: «Global seabird bycatch in longline fisheries», *Endangered Species Research*, Vol. 14:91-106, 2011.

⁵ «Palangre»: aparejo de fondo o de deriva formado por un cordel con ramales y anzuelos cebados en el extremo de cada uno de éstos.

⁶ «Redes fijas»: redes con las que la operación de captura no requiere un movimiento activo de las redes. Consisten en una o más redes separadas, armadas con relingas superiores, inferiores y de costado, y pueden ir provistas de dispositivos de fondeo, de flotación y de balizaje.

⁷ «Red de arrastre»: una red remolcada de forma activa por uno o varios buques pesqueros, constituida por una red con un cuerpo cónico o piramidal cerrado en la parte posterior por un copo.

⁸ «Red de cerco con jareta»: una red de cerco cuyo fondo puede cerrarse mediante una jareta situada en la parte inferior de la red, que pasa a través de una serie de anillas a lo largo del burlón y hace que la red pueda cerrarse.

⁹ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

¹⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/indez_en.htm

2.2. Redes fijas

Las redes fijas, que comprenden las redes de enmalle, las redes de enredo y los trasmallos, se utilizan de forma generalizada en aguas de la UE. La pesca con redes fijas suele tener carácter estacional y puede afectar a gran número de especies de aves marinas, si bien las que corren más peligro de verse atrapadas en las redes son las especies de litoral, que buscan alimento en el fondo marino o se zambullen superficialmente para perseguir a sus presas a través de la columna de agua. Muchos caladeros del Báltico y del Mar del Norte son importantes zonas de alimentación, descanso, muda e hibernación para las aves marinas, que solamente acuden a ellas durante el período en que no se reproducen (invierno). De ello se desprende que los efectos de las capturas accidentales en las poblaciones de aves marinas dependen directamente del espacio de tiempo en que coinciden las pesquerías con redes fijas y estas especies.

La información disponible sobre las capturas accidentales de aves marinas con redes fijas no es lo suficientemente exhaustiva como para hacerse una idea global de la magnitud de los efectos de la pesca con este tipo de redes en las poblaciones de aves marinas a escala de la UE. Un estudio reciente¹¹ sobre las capturas accesorias de aves marinas en el Mar Báltico y el Mar del Norte (fundamentalmente la parte oriental) ofrece una estimación acumulativa de las capturas accesorias anuales (compuestas principalmente de colimbo, zampullines, merginos, aytinos, álcidos y cormoranes) de entre 90 000 y 200 000 ejemplares muertos anualmente en la región a causa de las redes fijas. Varias de las especies en riesgo escasean en la región y disfrutan de protección legal internacional. El eider de Steller se recoge en la lista de aves vulnerables de la UICN y figura en el anexo 1 de la Directiva de Aves de la UE, al igual que el colimbo chico, el colimbo ártico, el zampullín cuellirrojo y la serreta chica. Algunas otras especies se recogen en la Directiva de Aves y *Birdlife* considera que su conservación resulta preocupante a escala europea¹⁰.

Aparte del Mar Báltico y del Mar del Norte, existen en otras zonas pesquerías con redes fijas en las que, según se ha informado, la mortalidad de las aves marinas resulta problemática. En el noroeste de España (subzona CIEM IX), se ha observado un elevado índice de mortalidad del cormorán moñudo y el arao ibérico³, mientras que en el Mediterráneo la información disponible indica que las redes fijas constituyen una amenaza para las subespecies de cormorán moñudo y varias especies de pardela³.

2.3. Otros arte de pesca

En el caso de las redes de arrastre y las redes con cerco, se dispone de escasas estimaciones fidedignas de los niveles de capturas accesorias en aguas de la UE. Un estudio estima en unos 780 los ejemplares de alcatraz atlántico capturados con redes de arrastre pelágico en las costas septentrional y nororiental de Escocia³, y también se han señalado algunas capturas accesorias episódicas en las pesquerías de arrastre.

Existen cada vez más indicios de que las redes de cerco pueden atrapar capturas accesorias significativas de especies tales como la pardela. Según una encuesta por cuestionario realizada en 2008/2009 en algunos puertos portugueses, cabe achacar a las redes de cerco el porcentaje

¹¹ Žydelis, R., Bellebaum, J., Österblom, H., Vetemaa, M., Schirmeister, B., Stipniece, A., Dagys, M., van Eerden, M. y Garthe, S.: «Bycatch in gillnet fisheries- An overlooked threat to waterbird populations», *Biological Conservation*, 142: 1269-1281, 2009.

más elevado (45 %) de capturas de pardela balear en comparación con cualquier otro arte de pesca, incluidos el palangre y las redes fijas, que se emplea en esta región³.

2.4. Capturas accesorias en aguas situadas fuera de la UE

En las aguas exteriores se atribuye a la pesca con palangre y redes de arrastre un elevado número de capturas accidentales de aves marinas, que suscita una preocupación generalizada acerca de los efectos ecológicos a largo plazo en las poblaciones. En la actualidad, de las 61 especies que interactúan con la pesca, se estima que aproximadamente la mitad está amenazada de extinción, incluidas 17 especies de albatros en todo el mundo, calculándose que todos los años mueren unos 100 000 ejemplares⁴. Similares amenazas pesan sobre otras 7 especies de petreles recogidas en el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP)¹².

El Antártico constituye una notable excepción, pues una evaluación global del problema, que efectúa anualmente la CCRVMA¹³, muestra que las capturas accesorias se han reducido más de un 99 % desde que comenzaron a aplicarse medidas. En otras pesquerías con palangre se han observado mejoras y han disminuido considerablemente los casos de pesca INDNR, si bien existen indicios de que las capturas accesorias siguen manteniéndose en niveles insostenibles en algunas pesquerías con palangre. Las recientes recomendaciones adoptadas por la CICAA¹⁴ y la CAOI¹⁵, que refuerzan las medidas paliativas existentes en las pesquerías de atún con palangre, son muy bienvenidas y han de extenderse a otras organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP).

En la pesca de arrastre, los casos de mortalidad de aves marinas comunicados han ido aumentando en los hemisferios norte y sur. Así, por ejemplo, los datos que recoge la flota merlucera sudafricana desde 2004–2005 indican que las capturas accesorias se cifran anualmente en unas 18 000 aves³. No existen datos conocidos sobre el nivel de capturas accesorias de aves marinas con otros artes tales como las redes de cerco en aguas exteriores.

2.5. Medidas paliativas

Se ha elaborado una serie de medidas paliativas, algunas de las cuales han resultado ser sumamente eficaces para reducir las capturas accesorias de aves marinas. Estas medidas pueden dividirse en medidas específicas por método de pesca y medidas de amplio alcance aplicables a múltiples artes de pesca. La mayoría de ellas se ha desarrollado con el fin de reducir las capturas accesorias en la pesca con palangre y pueden clasificarse en las cuatro categorías principales siguientes:

- (1) Evitar faenar en zonas o períodos en que las interacciones con las aves marinas sean más probables e intensas (calado nocturno, veda espacial o estacional, etc.).
- (2) Limitar el acceso de las aves a los anzuelos cebados (palangres con lastre y calado por la borda).
- (3) Impedir que las aves se zambullan en busca de anzuelos cebados (cordeles espantapájaros y dispositivos acústicos de disuasión).

¹² ACAP: Evaluaciones de especies, 2009. Pueden consultarse en www.acap.aq/acap-species

¹³ Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

¹⁴ Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico.

¹⁵ Comisión del Atún para el Océano Índico.

- (4) Reducir el atractivo o la visibilidad de los anzuelos cebados (vertiendo despojos o utilizando cebos artificiales).

Las investigaciones¹⁶ demuestran que la utilización de estas medidas en la pesca con palangre puede resultar beneficiosa al reducirse los costes directos que generan la pérdida de cebos ocasionada por las aves marinas, los daños a las capturas de pescado por depredación de las aves marinas y los daños directos causados a los artes por las aves marinas. También se obtienen beneficios indirectos en materia de costes al reducirse las capturas que no se obtienen al quedar las aves atrapadas en unos anzuelos cebados que, de otro modo, hubieran sido productivos.

Es escaso el número de medidas paliativas sometidas a prueba en las pesquerías con redes fijas. Se han propuesto y ensayado dos métodos para alertar a las aves marinas de la presencia de redes fijas y evitar así que choquen con ellas¹⁷. El primer método consiste en aumentar la visibilidad de la red (alertas visuales), mientras que el segundo radica en amarrar dispositivos acústicos de disuasión (emisores de ultrasonidos) a las redes. Las colisiones con las redes fijas pueden también reducirse calándolas a una profundidad superior a la profundidad de inmersión de aves marinas. Ninguno de estos métodos se utiliza de forma generalizada en la actualidad.

Ha quedado demostrado que unos cordeles espantapájaros semejantes a los que se utilizan en la pesca con palangre, unidos a la gestión del vertido de despojos durante el calado y la recogida de los artes, resultan eficaces para reducir las interacciones y la mortalidad de las aves marinas en la pesca de arrastre. Reducir el número de aves marinas que quedan enmarañadas en las redes de arrastre es más difícil, pero en la CCRVMA se ha logrado probar que, en este caso, la mortalidad de las aves puede quedar prácticamente eliminada con una medida tan simple como es la consistente en atar las redes¹⁸.

2.6. Marco de actuación

2.6.1. La PPC

El PA-UE se adecua al objetivo general de la PPC¹⁹, en virtud del cual es necesario reducir al mínimo los efectos de las actividades pesqueras en los ecosistemas marinos (incluidas las aves marinas) y aplicar de forma progresiva un planteamiento ecosistémico a la ordenación de la pesca. Dentro de la reforma de la PPC²⁰, actualmente en curso, la Comisión ha confirmado ese compromiso e indicado su intención de alcanzar este objetivo a través de varios capítulos del conjunto de medidas que integran la reforma:

- Un nuevo planteamiento de las medidas técnicas a escala regional para que las medidas paliativas estén adaptadas a las distintas pesquerías. Requiere cierto tiempo desarrollar este planteamiento, cuyo contenido definitivo dependerá de los resultados de la reforma, pero está previsto llevarlo a la práctica en 2016. Entretanto, cuando resulte oportuno y

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

¹⁷ Melvin, E.F., Parrish, J.K. y Conquest, L.L.: «Novel tools to reduce seabird bycatch in coastal gillnet fisheries», *Cons. Biol.* 13: 1386-1397, 1999.

¹⁸ Sullivan, B. J., Clark, J. Reid, K, Reid E: «Development of effective mitigation to reduce seabird mortality in the icefish (*Champscephalus gunnar*) trawl fishery in Subarea 48.3», WG-IMAF-09-15, CCAMLR, Hobart (Australia), 2009.

¹⁹ DO L 358 de 31.12.2002, p. 59.

²⁰ COM(2011)425.

urgente, podrán incorporarse a los planes de ordenación plurianuales las medidas paliativas ya disponibles y de probada eficacia.

- La implantación del nuevo programa plurianual de recopilación de datos de la UE (DCMAP), prevista para 2014. Actualmente se está examinando si procede incluir la supervisión de otros componentes del ecosistema, entre ellos las aves marinas. Quedan pendientes las aportaciones de los especialistas y un cálculo de los costes que entrañaría esta ampliación del actual marco de recopilación de datos. Con todo, la recogida y notificación sistemáticas de datos sobre las capturas accesorias de aves marinas siguen siendo esenciales para poder resolver este problema.
- La ayuda financiera para nuevas medidas establecida en el Fondo Europeo de Pesca (FEP) vigente y en el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)²¹. Este último, que se espera comience a funcionar en 2014, prestará ayuda para la elaboración y aplicación de medidas paliativas, proyectos piloto y ensayos de técnicas de supervisión alternativas tales como la TVCC.
- El compromiso contraído por la Comisión en su reciente Comunicación sobre la dimensión exterior de la PPC²² de participar de forma más activa en las OROP y tratar de poner remedio al escaso cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación que cabe lamentar hoy en día.

2.6.2. Normativa medioambiental

El PA-UE se sustenta en ciertas partes del acervo medioambiental de la UE, en particular las Directivas de Aves⁹ y Hábitats²³, y la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina²⁴. La plena aplicación de estas Directivas forma parte de la respuesta de la UE a los compromisos que suscribió en el marco del Convenio de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica²⁵, y se ve reforzada por el compromiso de los Jefes de Estado de la UE de «detener la pérdida de biodiversidad [en la UE] de aquí al año 2010», así como por la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020²⁶.

La principal medida establecida por la Directiva de Aves consiste en un régimen general de protección de todas las aves silvestres que prohíbe varios tipos de actos, entre ellos algunos directamente relacionados con la pesca; a saber: matar aves o capturarlas de forma intencionada, sea cual sea el método empleado²⁷. Las Directivas de Aves y Hábitats crean asimismo la red de zonas protegidas Natura 2000, que abarca los lugares declarados en el marco de las Directivas en cuestión: las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) establecidas en virtud de la Directiva de Aves y las zonas especiales de conservación (ZEC) establecidas en virtud de la Directiva de Hábitats. Al amparo de la Directiva de Aves, desde febrero de 2011 se han establecido en las zonas marinas 936 ZEPA, que abarcan una superficie de 122 000 km².

²¹ COM(2011)804.

²² COM(2011)424.

²³ DO L 206 de 22.7.1992, pp. 7-50.

²⁴ DO L 164 de 25.6.2008, pp. 19-40.

²⁵ DO L 309 de 13.12.1993, p. 1.

²⁶ COM(2011) 244.

²⁷ A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-221/04, apartado 71.

La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina tiene por objeto garantizar la coherencia entre las diversas políticas y potenciar la integración de las cuestiones medioambientales en otras políticas tales como la PPC. Dicha Directiva reconoce la necesidad de proteger a las aves marinas, pues ello contribuirá a un buen estado medioambiental. Su aplicación constituye un requisito legal en virtud del TFUE y entraña implícitamente la adopción de medidas específicas para proteger a las aves marinas. En el contexto de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y también del PA-UE, el problema de las capturas accesorias de aves marinas se aborda asimismo en el marco de los convenios regionales sobre el medio marino, entre los que cabe destacar el Convenio OSPAR²⁸, el Convenio HELCOM²⁹ y el Convenio de Barcelona³⁰.

2.6.2.1. Política exterior

En las aguas exteriores, las OROP siguen desempeñando un papel primordial en la conservación y ordenación de las aves marinas al haberles conferido el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces (UNFSA)³¹ competencias explícitas para reducir al mínimo las capturas accesorias en sus correspondientes pesquerías. Hasta el momento, la mayor parte de las OROP ha adoptado algún tipo de medida paliativa destinada a evitar la mortalidad de las aves marinas en la pesca con palangre. La UE es Parte contratante de muchas OROP, por lo que está obligada a aplicar tales medidas.

Asimismo, la UE ha suscrito una serie de compromisos en relación con el principio del desarrollo sostenible y otros principios más específicamente relacionados con la ordenación de los recursos oceánicos compartidos, entre ellos las especies cuya conservación se ve amenazada contempladas en el PA-UE. Tales compromisos figuran en los siguientes convenios:

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)³²
- Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica³³
- Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (también denominada CMS o Convención de Bonn)³⁴.

El Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP)³⁵, elaborado bajo los auspicios de la Convención de Bonn, es un tratado internacional jurídicamente vinculante que tiene por objeto alcanzar y mantener un estado de conservación favorable de albatros y petreles reduciendo los riesgos a los que están expuestos en tierra y en el mar, siendo posiblemente las capturas accesorias la principal amenaza para este grupo de especies.

28 <http://www.ospar.org/>

29 <http://www.helcom.fi/>

30 <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

31 <http://www.tuna-org.org/Documents/TRFMO2/19%20ANNEX%205.11%20ENG.pdf>

32 DO L 179 de 23.6.1998, pp. 3-134.

33 DO L 309 de 13.12.1993, p. 1.

34 <http://www.cms.int/about/intro.htm>

35 <https://www.acap.aq/>

3. EL PA-UE

El objetivo del PA-UE es *reducir al mínimo y, cuando sea posible, eliminar las capturas accidentales de aves marinas, entre las que se consideran prioritarias las pertenecientes a alguna de las 49 poblaciones de aves marinas amenazadas por los buques de la UE que faenan en aguas de la UE o en aguas exteriores, así como por los buques no pertenecientes a la UE que faenan en aguas de la UE. En lo que respecta a otras especies de aves marinas cuyas poblaciones se mantienen estables pero están sometidas a niveles de capturas accesorias preocupantes, se debería, en primer lugar, reducir dichos niveles hasta lograr la total eliminación de las capturas accesorias.*

Otros objetivos específicos son los siguientes:

- (1) Detectar y corregir las deficiencias y la falta de coherencia que puedan presentar las actuales medidas de ordenación tanto en aguas de la UE como en aguas exteriores.
- (2) Consolidar y recoger datos críticos para determinar la extensión de las capturas accesorias de aves marinas y la amenaza que plantean, especialmente para las poblaciones de las especies cuyo estado de conservación se considera preocupante.
- (3) Reducir al mínimo las capturas accesorias de especies de aves marinas cuyo estado de conservación se considera preocupante hasta llegar a unos niveles que eliminen la amenaza que pesa sobre las poblaciones de esas especies mediante la aplicación de las medidas paliativas oportunas.
- (4) Convencer a los pescadores de que las capturas accesorias de aves marinas constituyen realmente un problema y ofrecerles incentivos, actualmente inexistentes, para que adopten medidas paliativas.
- (5) Resolver las dificultades que aún plantean las medidas paliativas aplicadas en la pesca con palangre y colmar la ausencia de medidas paliativas eficaces para otros artes de pesca, especialmente las redes fijas.

3.1. **Ámbito de aplicación y estructura**

El PA-UE seguirá un planteamiento de ordenación adaptable y recomendará medidas en zonas y pesquerías en las que se han detectado capturas accidentales de aves marinas. Ofrece un marco merced al que se obtendrá una imagen clara y exhaustiva de la envergadura del problema de las capturas accesorias accidentales de aves marinas en las pesquerías de la UE y se determinarán las actuaciones oportunas para implantar medidas paliativas y de ordenación que se integren en un planteamiento coherente y eficaz para reducir este problema al mínimo.

El PA-UE será aplicable a todos los buques de la UE que faenan en aguas de la Unión y a los buques con pabellón de la UE que faenan en aguas exteriores. En aguas de la UE, las actuaciones en el marco del PA-UE se verán respaldadas por una aplicación más rápida de medidas de ordenación pesquera en las zonas de especial protección creadas en virtud de la Directiva de Aves (artículo 4). Se incitará a los Estados miembros a adoptar medidas similares dentro de la red de áreas importantes para la conservación de las aves (IBA)³⁶. La utilización

³⁶ *Birdlife International* (2011), fichas informativas sobre áreas importantes para la conservación de las aves, <http://www.birdlife.org>

demostrable de artes de pesca inocuos para las aves marinas debería ser condición previa para obtener posibilidades de pesca en zonas en que las aves marinas constituyen una característica que debe tenerse en cuenta y en que las capturas accesorias ponen en peligro su estado de conservación favorable.

Con el propósito de garantizar un planteamiento coherente entre la política pesquera interior y exterior de la UE con respecto a las aves marinas, la Unión procurará que los organismos internacionales pertinentes impulsen estas medidas facilitando su adopción por parte de los pescadores, integrando la supervisión de las capturas accesorias de aves marinas en programas de observación (en los casos en que aún no se ha procedido a esa integración) y promoviendo las mejores prácticas entre las flotas no pertenecientes a la UE. Sin lugar a dudas, el Consejo Consultivo Regional de Flota de Larga Distancia en Aguas no Comunitarias (LDRAC) es el organismo idóneo para colaborar en esta tarea.

3.2. Definición del problema

Una de las principales dificultades que plantea la aplicación del PA-UE es, ante todo, determinar que las capturas accesorias accidentales de aves marinas constituyen un verdadero problema. Los datos de que se dispone actualmente como, por ejemplo, las listas de la UICN y la información notificada en el marco de la Directiva de Aves, son las fuentes más fidedignas, aunque limitadas, para determinar cuáles son las pesquerías en que es preciso adoptar medidas urgentes. Tales datos no permiten, empero, efectuar evaluaciones precisas y realistas de las poblaciones de aves marinas ni de los efectos de las capturas accesorias en ellas. Así pues, resulta problemático fijar objetivos claros de ordenación en la mayor parte de las pesquerías.

El PAI-AVES MARINAS de la FAO¹ no define de forma genérica lo que constituye un «problema» de capturas accesorias de aves marinas, pero recomienda que se efectúe una evaluación basada en los siguientes componentes:

- (a) Magnitud de las capturas accesorias de aves marinas (porcentaje o número).
- (b) Especies que se capturan accidentalmente y su estado de conservación.
- (c) Coincidencia espaciotemporal entre esfuerzo pesquero y aves marinas.
- (d) Tendencias de las poblaciones de aves marinas que pueden verse afectadas por las capturas accesorias.

Cualquier evaluación debería basarse en todos los datos disponibles, entre ellos datos sobre capturas accesorias recopilados por observadores a bordo de los buques, datos sobre aves marinas y otros datos episódicos que pueden representar la primera señal de alerta de la existencia de un problema más generalizado. Los programas de observación constituyen la mejor fuente de datos, pero no resulta realista elaborar programas específicos sobre capturas accesorias de aves marinas para las pesquerías de la UE, excepto tal vez en aquellas pesquerías de aguas exteriores en que tales programas son ya una condición obligatoria. Por consiguiente, es necesario desarrollar no solo otros planteamientos, sino también los criterios que se han de utilizar para definir lo que constituye un «problema». Dentro del PA-UE, la Comisión pedirá al organismo científico pertinente que actualice la información ahora

existente y examine qué criterios e indicadores biológicos (por ejemplo, el PBR³⁷ o el BPUE³⁸) se podrían emplear para definir el problema y fijar objetivos de ordenación.

3.3. Investigación, formación, educación y concienciación

En sus orientaciones técnicas sobre mejores prácticas³⁹, la FAO resalta la importancia que reviste la investigación dentro de cualquier plan de acción, especialmente a la hora de concebir medidas paliativas. La investigación ha de impulsar la innovación con la colaboración del sector pesquero, el mundo científico, las ONG medioambientales y quienes gestionan los recursos. Debe ser sólida desde el punto de vista científico, pero también ha de examinar de qué modo pueden plasmarse de forma óptima en medidas paliativas los resultados obtenidos.

La FAO insiste asimismo en que es preciso crear programas de educación y formación a fin de concienciar a los pescadores, las organizaciones que los representan y otros grupos interesados de la necesidad de hacer frente al problema de las capturas accesorias de aves marinas. A escala de la UE, los CCR deben contribuir de forma decisiva a la elaboración de esos programas, mientras que, a escala internacional, la UE apoyará el establecimiento y la consolidación de programas de divulgación y educación dirigidos a los pescadores en las zonas prioritarias en materia de capturas accesorias de aves marinas. Todas las actividades de investigación, formación, educación y concienciación forman parte integrante del PA-UE.

3.4. Líneas de actuación del PA-UE

En el anexo I se presentan las líneas de actuación del plan de acción por objetivos específicos. Asimismo, se indican las partes responsables de cada una de ellas y el calendario previsto para llevarlas a la práctica.

3.5. Informes y evaluación

Está previsto que, en el marco del PA-UE, los Estados miembros presenten cada dos años informes a la Comisión sobre el nivel de capturas accesorias de aves marinas observado por pesquería y tipo de arte, la aplicación de medidas paliativas y su eficacia. La Comisión, en colaboración con el organismo científico pertinente, elaborará un modelo de informe normalizado para facilitar a los Estados miembros la presentación de información a la Comisión, que también podría servir para simplificar el acceso público a los datos.

Sobre la base de dichos informes, la Comisión efectuará una evaluación provisional del PA-UE tras el segundo de esos informes, para redactar seguidamente una Comunicación dirigida al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del plan en función de esta información.

Cuando proceda, se pedirá al organismo científico pertinente que aporte su contribución a este examen. Más concretamente, se solicitará al CIEM que presente estimaciones sobre las poblaciones y las capturas accesorias de las especies afectadas. El grupo de trabajo sobre ecología de las aves marinas (WGSE) del CIEM revisa periódicamente estos datos sobre las poblaciones. Esta revisión podría constituir una referencia sobre las poblaciones que se

³⁷ Sigla en inglés de «*Potential Biological Removal*» (eliminación biológica potencial). Este indicador cuantifica el número máximo de animales/aves, excluida la mortalidad natural, que pueden eliminarse de una población sin impedir que esta alcance o mantenga su nivel sostenible óptimo.

³⁸ Sigla en inglés de «*bird bycatch per unit effort*» (capturas accesorias de aves por unidad de esfuerzo).

³⁹ FAO: *Report of the Expert Consultation on Best Practice Technical Guidelines for IPOA/NPOA-Seabirds*, Bergen (Noruega), 2-5 de septiembre de 2008, 46 pp.

compararía con los niveles de capturas accesorias y permitiría evaluar la gravedad del problema por especies de aves marinas y pesquerías.

La Comisión deberá efectuar una revisión y una evaluación completas del PA-UE después del cuarto informe sobre su aplicación (ocho años) y actualizar el plan de acción en consecuencia. Se procurará que esta revisión coincida con el momento en que se ha de cumplir la obligación de alcanzar un buen estado medioambiental de los ecosistemas marinos, previsto por la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina para 2020.

En virtud del artículo 12 de la Directiva de Aves, los Estados miembros deben presentar cada tres años informes sobre la aplicación de las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con la Directiva. En su caso, los Estados miembros también podrían servirse de esos informes como fuentes de datos (por ejemplo, estimaciones de las poblaciones de aves marinas) para evaluar la eficacia del plan de acción.

4. CONCLUSIONES

El PA-UE abarca una amplia gama de elementos, entre los que se cuentan una serie de líneas de actuación recomendadas, la consolidación de disposiciones ya existentes y la incorporación de determinados aspectos en futuros reglamentos. Algunas de estas medidas pueden aplicarse a escala de la UE, mientras que otras requieren la actuación de los Estados miembros o competen a las OROP. Por otra parte, el PA-UE prevé tanto actuaciones que pueden emprenderse inmediatamente como actuaciones que requieren un compromiso a más largo plazo basado en los datos y dictámenes científicos disponibles. El calendario de aplicación del PA-UE dependerá por ende de las contribuciones de todas las partes interesadas. La Comisión presenta este PA-UE al Consejo y al Parlamento y les solicita que lo respalden plenamente.

Anexo I
Lista de líneas de actuación del PA-UE

Objetivo específico n° 1:		
<i>Determinar y corregir las deficiencias e incoherencias que presentan las medidas de ordenación vigentes tanto en aguas de la UE como en aguas exteriores.</i>		
Línea de actuación	Parte responsable	Calendario
Examinar qué criterios podrían utilizarse para definir el problema de las capturas accesorias de aves marinas.	Comisión en colaboración con los organismos científicos	1 ^{er} trimestre de 2013
Proseguir el proceso de declaración de ZEPA, utilizando las IBA para determinar las zonas que pueden integrarse en la red.	Estados miembros y Comisión	Continuo
Seguir elaborando y aplicando medidas de ordenación pesquera para proteger a las aves marinas en las ZEPA declaradas con arreglo a la Directiva de Aves, en otras zonas marinas protegidas (ZMP) –entre ellas, las de los países y territorios de ultramar–, así como en las IBA, y, cuando proceda, extender esas medidas a otros mares.	Estados miembros y Comisión	Continuo
Revisar las medidas paliativas y de supervisión que se aplican actualmente para proteger a las aves marinas en las OROP y evaluar el grado de cumplimiento de dichas medidas.	Estados miembros, Comisión, OROP y LDRAC	Continuo
Alentar a las OROP, tanto directamente como por mediación de la FAO, para que elaboren sus propios planes de acción nacionales o regionales, que deberán seguir las orientaciones técnicas sobre mejores prácticas de la FAO.	Comisión y OROP	Continuo
Velar, en la medida de lo posible, por que las medidas paliativas aplicadas por los buques de la UE que faenan en aguas exteriores también lo sean por los buques con pabellón de terceros Estados, pero que pertenezcan o estén bajo el control de armadores y operadores establecidos en los Estados miembros.	Comisión, Estados miembros, OROP y LDRAC	Continuo
Proponer que en los acuerdos con Estados ribereños se incluyan recomendaciones específicas para los buques de terceros países que faenan en aguas de la UE al objeto de que adopten medidas paliativas y den parte de las capturas accesorias de aves marinas.	Comisión	Como muy tarde, a finales de 2013
Objetivo específico n° 2:		
<i>Recopilar datos críticos para delimitar la magnitud de las capturas accesorias de aves marinas, especialmente en las pesquerías/zonas de aguas de la UE o exteriores sobre las que se dispone de información limitada, episódica o nula.</i>		
Línea de actuación	Parte responsable	Calendario
Revisar los datos disponibles sobre capturas accesorias, validar las fuentes de información y determinar las pesquerías en que son precisas medidas de seguimiento e investigaciones más detalladas.	Estados miembros y Comisión en colaboración con los organismos científicos	Como muy tarde, a finales de 2013

Adoptar un enfoque de precaución cuando la información sobre capturas accesorias de aves marinas falte o sea imprecisa, y emprender actividades de supervisión más extensivas en las pesquerías clasificadas en esta categoría (se debería procurar que la cobertura por parte de observadores fuera al menos de un 10 % a corto plazo).	Estados miembros	Después de la evaluación inicial
Cerciorarse de que los observadores que embarcan regularmente en buques que faenan en aguas exteriores registran con exactitud las capturas accesorias de aves marinas.	Estados miembros y OROP	Continuo
Velar por que los datos de los observadores se presenten periódicamente a las secretarías de las OROP correspondientes y a la Comisión para facilitar el análisis de los datos de los programas de observación.	Estados miembros, OROP y Comisión	Continuo
Elaborar un modelo de informe normalizado para registrar con carácter voluntario las capturas accesorias de aves marinas y mantener una base de datos de capturas accesorias de aves marinas en las pesquerías de la UE que incorpore la información facilitada por los Estados miembros.	Comisión en colaboración con el CIEM	Finales de 2012
Examinar si es viable integrar la supervisión de las aves marinas en el nuevo marco de recopilación de datos.	Comisión	Principios de 2014
Objetivo específico n° 3:		
Aplicación de medidas paliativas cuando la información disponible indique que se producen capturas accesorias de aves marinas.		
Línea de actuación	Parte responsable	Calendario
<p>Aplicar medidas paliativas de probada eficacia en las pesquerías con palangre del Gran Sol, las aguas mediterráneas y las aguas situadas fuera de la UE (en los casos en que ello aún no sea obligatorio). En estas pesquerías se recurrirá como mínimo a dos de las medidas paliativas siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Calado nocturno con iluminación mínima en cubierta – Líneas espantapájaros (líneas Tori) – Palangres con lastres <p>Las medidas paliativas deberán cumplir las normas técnicas mínimas establecidas en las orientaciones de <i>Birdlife</i> y del ACAP⁴⁰.</p>	Comisión, Estados miembros y OROP	Como muy tarde, a finales de 2013
Promover la adopción de medidas paliativas a escala internacional si no se aplican ya y resulta oportuno.	Comisión	Continuo

⁴⁰

<http://www.rspb.org.uk/ourwork/policy/marine/international/advocacy/mitigationfactsheets.aspx>

Evaluar y aplicar medidas paliativas en las pesquerías de redes fijas del Mar Báltico, la parte oriental del Mar del Norte y las aguas occidentales, zonas en las que las capturas accidentales de aves están bien documentadas.	Estados miembros	Como muy tarde, a finales de 2013
Recomendar que todos los buques apliquen medidas de gestión a bordo de despojos y descartes de acuerdo con las orientaciones sobre mejores prácticas ⁴¹ .	Estados miembros	Como muy tarde, a finales de 2013
Sobre la base de una revisión de las OROP, proponer medidas paliativas suplementarias y una mayor supervisión en las OROP.	Comisión, Estados miembros, OROP y LDRAC	Continuo
Proponer la incorporación de las medidas paliativas que se impongan al reglamento sobre medidas técnicas que se está elaborando en el contexto de la reforma de la PPC y, asimismo, velar por que se incluyan medidas específicas en los planes plurianuales, con carácter prioritario cuando resulte oportuno y urgente.	Comisión	A partir de 2016, tras la adopción de un nuevo reglamento sobre medidas técnicas y la elaboración de planes plurianuales.
Alentar a los Estados miembros a incorporar el PA-UE en sus ordenamientos jurídicos.	Comisión y Estados miembros	Como muy tarde, a finales de 2013
Aportar recursos suficientes, en especial apoyando la financiación a través del FEP y del nuevo FEMP, para el desarrollo, ensayo y aplicación de medidas paliativas.	Estados miembros	Actuación inmediata en el caso del FEP. Como muy tarde, a finales de 2014 en el caso del FEMP.
Objetivo específico n° 4:		
<i>Instruir y formar a los pescadores en la utilización y beneficios de las medidas paliativas y la identificación exacta de las aves marinas a efectos de notificación.</i>		
Línea de actuación	Parte responsable	Calendario
Organizar talleres para dar a conocer el PA-UE a las partes interesadas.	Comisión	1 ^{er} trimestre de 2013
Promover la adopción de medidas paliativas para reducir las capturas accesorias de aves marinas y contribuir a la concepción de programas de formación dirigidos a pescadores y observadores de pesca, la preparación y distribución de guías de identificación de aves marinas y otros documentos pertinentes.	Estados miembros, ONG y CCR	Continuo
Aportar recursos suficientes, en especial apoyando la financiación a través del FEP y del nuevo FEMP, para la preparación de medidas educativas y de concienciación.	Estados miembros	Continuo
Seguir ofreciendo programas de formación, educación y concienciación a los buques que faenan en aguas exteriores.	ONG y OROP	Continuo

⁴¹ http://www.birdlife.org/seabirds/downloads/FS_13_Trawl_fisheries_warp_strike_final.pdf

Ampliar las actividades de concienciación a otras partes interesadas y al público en general.	Comisión y ONG	Continuo
Objetivo específico n° 5:		
Fomentar la investigación sobre medidas paliativas prácticas y eficaces para todos los artes de pesca que inciden en las aves marinas.		
Línea de actuación	Parte responsable	Calendario
Fomentar a través de los programas de financiación de la UE (7º Programa Marco, LIFE, etc.) actividades de investigación que desemboquen en la elaboración de medidas paliativas prácticas y eficientes, la evaluación de la eficacia de dichas medidas y la evaluación y mejora de las tecnologías y prácticas ya existentes. Se hará hincapié en el desarrollo de medidas paliativas que se apliquen en las pesquerías de redes fijas a corto plazo.	Comisión, Estados miembros, CCR y ONG	Continuo
Proseguir las investigaciones sobre el desarrollo de artes de pesca alternativos que permitan eliminar los efectos negativos de las actividades pesqueras en las ZEPA de modo que se facilite el acceso a las posibilidades de pesca.	Estados miembros, CCR y ONG	Continuo
En caso de que la vigilancia de las capturas accesorias de aves marinas se incluya en el programa plurianual de recopilación de datos de la UE para el período 2014-2020, estudiar las nuevas técnicas de supervisión electrónica que pueden emplearse para supervisar las capturas accesorias de aves marinas y, cuando proceda, llevarlas a la práctica.	Estados miembros, CCR y ONG	2014
Aportar recursos suficientes, en especial apoyando la financiación a través del FEP y del nuevo FEMP, para facilitar la adopción y el ensayo de medidas paliativas, así como una supervisión adicional en las pesquerías en las que se sospeche se producen capturas accesorias.	Estados miembros	Actuación inmediata en el caso del FEP. Como muy tarde, a finales de 2014 en el caso del FEMP.

Anexo II
Nombres científicos de las especies de aves marinas mencionadas

Pardela balear	<i>Puffinus mauretanicus</i>
Pardela sombría	<i>Puffinus griseus</i>
Pardela mediterránea	<i>Puffinus yelkouan</i>
Gaviota de Audouin	<i>Larus audouinii</i>
Pardela cenicienta	<i>Calonectris diomedea</i>
Gaviota cabecinegra	<i>Larus melanocephalus</i>
Gaviota tridáctila	<i>Rissa tridactyla</i>
Arao aliblanco	<i>Cepphus grylle</i>
Pardela pichoneta	<i>Puffinus puffinus</i>
Gaviota patiamarilla	<i>Larus michahellis</i>
Fulmar boreal	<i>Fulmarus glacialis</i>
Pardela capirotada	<i>Puffinus gravis</i>
Alcatraz atlántico	<i>Morus bassanus</i>
Gaviiformes	<i>Gaviidae</i> spp.
Podicipédidos	<i>Podicipedidae</i> spp.
Merginos	<i>Merginae</i> spp.
Aytinos	<i>Aythinae</i> spp.
Álcidos	<i>Alcidae</i> spp.
Cormoranes	<i>Phalacrocoracidae</i> spp.
Eider de Steller	<i>Polysticta stelleri</i>
Colimbo chico	<i>Gavia stellata</i>
Colimbo ártico	<i>Gavia arctica</i>
Zampullín cuellirrojo	<i>Podiceps auritus</i>
Serreta chica	<i>Mergellus albellus</i>
Arao ibérico	<i>Uria aalge ibericus</i>
Cormorán moñudo	<i>Phalacrocorax aristotelis</i>
Albatros spp.	<i>Diomedeidae</i> spp.
Petrel spp.	<i>Procellaria</i> y <i>Macronectes</i> spp.