

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

- «**Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar de los efectos adversos de la utilización de las artes de fondo**» y la
- «**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Prácticas pesqueras destructivas en alta mar y protección de los ecosistemas vulnerables de los fondos marinos**»

COM(2007) 605 final — 2007/0224 (CNS)

COM(2007) 604 final

(2008/C 224/17)

El 4 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar de los efectos adversos de la utilización de artes de fondo»

y el 17 de octubre de 2007, de conformidad con el Acuerdo de Cooperación firmado el 7 de noviembre de 2005, le Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Prácticas pesqueras destructivas en alta mar y protección de los ecosistemas vulnerables de los fondos marinos»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de abril de 2008 (ponente: **Sr. Espuny Moyano**; coponente: **Sr. Adams**).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor con una abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aun cuando apoya la orientación política general que presenta la Comisión tanto en la propuesta de Reglamento como en la Comunicación, el CESE cree que es posible mejorar el contenido, la efectividad y el impacto de dicha propuesta si se incorporan las recomendaciones expuestas en los apartados 4 y 5 del presente dictamen.

2. Introducción

2.1 En los últimos años se ha hecho palmario que los ecosistemas marinos en aguas profundas pueden ser la fuente de una biodiversidad vastísima y de una abundante vida marina. Constituyen uno de los conjuntos de recursos naturales más relevantes y uno de los últimos importantes que subsisten en la tierra. De manera progresiva, las actividades humanas hacen peligrar los arrecifes, los montes marinos, los corales, las fuentes hidrotermales y los campos de esponjas de aguas frías. Estos sistemas existen en entornos mucho menos productivos que los que se dan en las aguas poco profundas y, en consecuencia, pueden necesitar siglos para regenerarse. La exploración de hidrocarburos, el cableado, el vertido de residuos y la actividad de algunos tipos de pesca de fondo ⁽¹⁾, entre otras actividades humanas, pueden tener algunas consecuencias negativas. También es posible encontrar corales de aguas frías en plataformas continentales de latitudes templadas ⁽²⁾.

2.2 La pesca de fondo precisa artes altamente especializados, que en general sólo pueden utilizarse sin que causen daños graves donde el fondo marino es arenoso o fangoso. No obstante, algunos tipos de aparejo son necesariamente pesados y robustos y en los ecosistemas frágiles de alta mar pueden dañar gravemente hábitats y destruir estructuras antiguas y en su mayor parte insustituibles, sobre todo el coral.

2.3 Como suele ocurrir con las cuestiones medioambientales, se pensó que este problema sólo podía abordarse de manera omnicompreensiva incorporando medidas equilibradas, eficaces y aplicables a escala mundial. Los problemas que ocasionan las prácticas pesqueras en alta mar han sido objeto de debate en la Asamblea General de Naciones Unidas desde 2004. El 8 de diciembre de 2006, la mencionada Asamblea General adoptó la Resolución 61/105 sobre la pesca sostenible, la cual hace un firme llamamiento a los Estados y organizaciones con jurisdicción sobre los fondos marinos en alta mar para que regulen esta pesca con vistas a proteger los ecosistemas marinos vulnerables contra todo daño ⁽³⁾.

2.4 En el dictamen se examinan dos documentos de la Comisión sobre la protección de los ecosistemas marinos vulnerables. En el primero (COM(2007) 604) se detalla la orientación general de la política propuesta para guiar e informar acerca de las medidas específicas que la UE debería adoptar. El documento está basado en las recomendaciones de la FAO, adoptadas tras un exhaustivo examen de esta cuestión en la Asamblea General

⁽¹⁾ Estos incluyen las redes de arrastre de fondo, las dragas, las redes de enmalle de fondo, los palangres de fondo, las nasas y los lazos. Véase Friewald, A., Fosså, J.H., Koslow, T., Roberts, J.M.: *Cold-water coral reefs*. UNEP-WCMC, Cambridge, Reino Unido, 2004.

⁽²⁾ *Ibid.*

⁽³⁾ Resolución 61/105 de la Asamblea General de la ONU (párrafos 83-86).

de la ONU ⁽⁴⁾, en la que la UE desempeñó un papel fundamental. El segundo documento (COM(2007) 605) es una propuesta de Reglamento del Consejo que concierne a los buques comunitarios que faenan en alta mar en zonas que no están reguladas por una organización regional de ordenación pesquera (OROP), y debería considerarse una respuesta legislativa directa.

2.5 A largo plazo, tanto la industria como la comunidad conservacionista tienen interés en que se protejan los hábitats de los fondos marinos para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces así como el mantenimiento y la protección de la biodiversidad marina.

3. Síntesis del enfoque general de la Comisión (COM(2007) 604) y de la propuesta específica (COM(2007) 605)

3.1 Dos elementos clave del marco de gestión de las pesquerías de fondo en alta mar son la evaluación previa de impacto medioambiental de una zona de pesca propuesta como requisito para autorizar actividades de pesca específicas y la capacidad de demostrar la no existencia de efectos negativos significativos como condición para continuar pescando. En apoyo de esto, se deben mejorar la investigación y la recopilación de datos a fin de definir el emplazamiento conocido o probable y la dinámica medioambiental de los sistemas vulnerables.

3.2 Una medida especialmente valiosa es el establecimiento de medidas de cierre geográficas o de zonas de gestión especiales. Esto tendría lugar, previo acuerdo, en el contexto de una OROP. La protección fuera de una OROP es responsabilidad de los distintos Estados en relación con los buques que enarbolan su pabellón.

3.3 La propuesta de Reglamento impondrá un control estricto de la pesca de fondo en alta mar mediante medidas similares a las que ya han adoptado los países que pescan en alta mar en el Pacífico Noroccidental, el Pacífico Sur y el Antártico, y a las que se hayan presentado para su adopción en la OROP del Atlántico Norte y Suroriental, del Antártico y del Mediterráneo.

3.4 Durante los tres años en que la cuestión estuvo en fase de negociaciones en la Asamblea General de la ONU, la Comisión recibió representaciones de alto rango de los Estados miembros, de órganos de la industria y de organismos medioambientales. La Comisión promovió un enfoque normativo (en vez de una prohibición) con la intención de que los Estados del pabellón lo aplicaran por medio de las OROP y cuando sus buques faenan en alta mar en las zonas para las que actualmente no existen OROP.

3.5 En la propuesta, la gestión de la pesca de alta mar se dejará en gran medida a la responsabilidad los Estados miembros de la UE y se asociará a la expedición de permisos espe-

ciales de pesca. Para solicitar un permiso un buque tendrá que presentar un plan de pesca en el que se exponga la localización prevista de las actividades, las especies que esté previsto capturar, la profundidad a la que se calarán los artes y el perfil batimétrico del fondo marino de los caladeros de que se trate. A continuación, las autoridades evaluarán el plan de pesca y su impacto potencial en los ecosistemas marinos vulnerables, recurriendo a la mejor información científica disponible.

3.6 La propuesta también estipula algunas limitaciones claras. La utilización de artes de fondo a profundidades superiores a 1 000 metros quedará prohibida. Cuando se produzca un encuentro fortuito de un buque pesquero con un ecosistema marino vulnerable, el buque interrumpirá de inmediato la pesca y únicamente reanudará sus actividades cuando se haya alejado como mínimo a una distancia de cinco millas náuticas del lugar donde se haya producido el encuentro. Se deberá comunicar a las autoridades responsables el lugar del encuentro y después podría decidirse el cierre de la zona para la pesca con artes de fondo. Además, todos los buques estarán obligados a utilizar sistemas de localización de buques vía satélite, así como observadores científicos a bordo.

3.7 Se pedirá a los Estados miembros que informen a la Comisión sobre la aplicación del Reglamento cada seis meses. A continuación, la Comisión elaborará un informe dirigido al Parlamento Europeo y el Consejo antes de junio de 2010, en el que se incluirán propuestas para las modificaciones que sean necesarias.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE apoya la orientación política general presentada por la Comisión, que es coherente con la posición previamente expresada sobre la detención de la pérdida de la biodiversidad (NAT/334).

4.2 En los últimos años, el CESE ha explorado de manera pormenorizada en diversos dictámenes ⁽⁵⁾ las cuestiones concretas y los problemas derivados de los objetivos de la Política Pesquera Común (PPC) y cómo pueden explotarse los recursos acuáticos en el contexto de un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta de manera equilibrada los aspectos medioambientales, económicos y sociales. Todos estos aspectos deben ser también tenidos en cuenta a la hora de analizar la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión Europea.

4.3 Tanto la Comunicación como el documento de trabajo del personal de la Comisión que realiza una evaluación del impacto de la propuesta de Reglamento, mencionan que, hoy por hoy, ésta va a afectar solamente a los buques arrastreros comunitarios que faenan en el Atlántico Sudoccidental (ASW) fuera de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Argentina.

⁽⁴⁾ Resoluciones 59/25 (2004) y, en particular, 61/105 (párrafos 80-95) de 8 de diciembre de 2006.

⁽⁵⁾ NAT/264 — Reglamento sobre el Fondo Europeo de la Pesca (DO C 267 de 27.10.2005); NAT/280 — Reglamento por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar (DO C 65 de 17.3.2006), NAT/316 (DO C 318 de 23.12.2006), NAT/333 (DO C 168 de 20.7.2007), NAT/334 —Detener la pérdida de biodiversidad (DO C 97 de 28.4.2007); NAT/364 — Reglamento relativo al establecimiento de un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común (DO C 10 de 15.1.2008).

4.4 Esta pesquería se desarrolla por unos 30 buques comunitarios en el Atlántico Sudoccidental (ASW), donde todavía no se ha constituido una OROP debido al prolongado conflicto político existente entre el Reino Unido y Argentina sobre las Islas Malvinas/Falklands. Las características de esta pesquería son las siguientes:

- El componente de alta mar de esta pesquería se sitúa en la plataforma continental y en la vertiente superior de la plataforma patagónica. Tiene 25 años de existencia y tanto la industria pesquera como los científicos aseguran que cubre las mismas zonas, con fondos llanos y arenosos, superponiéndose dos pesquerías: una sobre pota (*Illex*) y calamar (*Loligo*) y otra sobre la merluza (*merluccius hubsi*). Ninguna de estas especies está catalogada como poblaciones de peces de aguas profundas, ya se utilice para ello el criterio de profundidad ⁽⁶⁾ (rechazado ya por la FAO) o el de caracterización biológica (longevidad extrema, maduración tardía, crecimiento lento y baja fecundidad ⁽⁷⁾) que pueda aconsejar una protección adicional ⁽⁸⁾. Es decir, incide sobre especies de mediana y alta productividad, sin capturas accesorias (by-catches) significativas y sobre las que no existe sospecha de que existan ecosistemas particularmente vulnerables.
- El inicio de esta pesquería se debió a la financiación por parte de la UE de campañas experimentales con el fin de redistribuir la flota comunitaria. Estas campañas se hicieron con observadores a bordo y la Comisión Europea debe disponer de una información exhaustiva sobre las mismas.
- La Comisión también ha financiado estudios de evaluación y España, a través del Instituto Español de Oceanografía (IEO), ha mantenido durante todos estos años un programa de embarque de observadores científicos para dar continuidad a la información sobre la pesquería, complementando las informaciones ⁽⁹⁾.
- Las especies capturadas incidentalmente, o «by-catch», son muy reducidas; siendo las dos principales la rosada o congrio (*Geniptyrus Blacodes*) y el marujito (*Rockcod*), siendo esta última una especie no comercial que se está tratando de introducir en el mercado comunitario.
- Todos los buques comunitarios trabajan regulados por permisos de pesca específicos otorgados por el Estado miembro y controlados vía satélite (VMS). Además, alrededor del 20 % de la flota lleva observadores científicos a bordo.
- Tanto la pesquería de cefalópodos (calamar y pota) como la de merluza, se extienden sobre dos pequeñas zonas de alta mar que forman parte de una pesquería mucho mayor que abarca también a las ZEE de Argentina y Uruguay, así como el área controlada por el Gobierno de Malvinas, en las que

operan en total unos 100 buques argentinos, de terceros países ⁽¹⁰⁾ y de las Islas Malvinas.

- De las especies de profundidad citadas en los anexos I y II del Reglamento (CE) n° 2347/2002 del Consejo por el que se establecen las modalidades específicas de acceso y otras condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas ⁽¹¹⁾, sólo la cherna (*Polyprion americanus*) tiene distribución en aguas patagónicas, pero no se han registrado capturas de esta especie ni por parte del IEO ni por parte de la flota comunitaria.
- El empleo y la riqueza que generan estos buques se concentran en una región comunitaria altamente dependiente de la pesca ⁽¹²⁾.

4.5 En vista de lo anterior, el Comité propone que, en caso de que el exhaustivo estudio oceanográfico que se está llevando actualmente a cabo en esta zona demostrara de modo concluyente que no hay pruebas de la existencia de ecosistemas marinos vulnerables, esta área (definida geográficamente de manera específica) debería quedar exenta de los requisitos de la propuesta de Reglamento.

4.6 Por otro lado, el Comité considera que la propuesta de la Comisión no garantiza que los Estados miembros apliquen y armonicen eficazmente los reglamentos. En consecuencia, solicita a la Comisión que desempeñe un papel más relevante a la hora de coordinar y asegurar la puesta en práctica eficaz del Reglamento por parte de los Estados miembros.

4.7 Asimismo, el CESE estima que la Comisión debería promover el desarrollo de evaluaciones científicas independientes para complementar los análisis de impacto que faciliten los Estados miembros. Para ello, debería prever la disposición de fondos presupuestarios necesarios para cubrir dichas evaluaciones.

4.8 Por último, el Comité recuerda que la FAO está trabajando en la redacción de unas «Directrices Internacionales para la gestión de las pesquerías de aguas profundas en alta mar» y sugiere que sus conclusiones sean tenidas en cuenta por la Comisión Europea.

5. Observaciones particulares

5.1 El CESE considera que el artículo 1.1 de la propuesta de Reglamento se refiere a los buques pesqueros comunitarios que realizan actividades de pesca con artes de fondo en pesquerías vírgenes, sin explotar, de alta mar, y que en él se deberá tener presente lo expuesto en el punto 4.5.

⁽⁶⁾ Por la información recogida por los observadores del IEO, que coincide con los datos de satélite procedentes de las cajas azules, se sabe que en porcentaje superior al 95 %, la flota española de arrastre de fondo que faena en alta mar de la plataforma patagónica lo hace en profundidades inferiores a 400 metros.

⁽⁷⁾ Trabajo de Koslow et al. Publicado en el año 2000 en el ICES Journal of Marine Science: J. A. Koslow, G. W. Boehlert, J. D. M. Gordon, R. L. Haedrich, P. Lorange and N. Parin, 2000. *Continental Slope and deep-sea fisheries: implications for a fragile ecosystem*.

⁽⁸⁾ Véase el considerando (10) de la propuesta de Reglamento.

⁽⁹⁾ Véase el punto 2.2 del «Commission Staff Working Document».

⁽¹⁰⁾ Corea, Japón, China, Taiwán y Uruguay.

⁽¹¹⁾ DO L 351 de 28.12.2002, p. 6.

⁽¹²⁾ Las tablas input-output de la pesca-conserva de Galicia, editadas por la Xunta de Galicia, muestran que de las 74 actividades en que se divide la economía gallega, 61 actividades dependen de la pesca.

5.2 Con relación al artículo 2 de la propuesta de Reglamento, el Comité considera que la definición de «ecosistema marino vulnerable» es vaga e imprecisa y puede ocasionar problemas de interpretación. El trabajo que está desarrollando la FAO puede servir para aclararla.

5.3 Por lo que se refiere al apartado 5 del artículo 4, el CESE expresa su preocupación por que se asegure que cualquier modificación de los planes de pesca se revise para garantizar que no existen impactos negativos, esto es, que las modificaciones abordan de manera eficaz los posibles problemas detectados en los análisis de impacto. El Comité, asimismo, muestra su preocupación porque se establezca un sistema que no sea lo suficientemente flexible para adaptarse a la pesquería, que puede ser muy cambiante y poco previsible.

5.4 El Comité estima que el artículo 5 también puede generar confusión, al no distinguir entre la pérdida de validez del permiso y la revocación del mismo. El permiso especial de pesca es una autorización administrativa que será válida si se cumplen los procedimientos y requisitos exigidos para su expedición por la administración competente y hasta que no sea suspendida o retirada por la misma. La retirada o suspensión del permiso de pesca por la administración debe ser expresa y comunicada al particular, dándole audiencia. Por ello, el CESE propone la siguiente redacción: «El permiso de pesca especial contemplado en el artículo 3, apartado 1, será retirado si las actividades pesqueras no se ajustan en todo momento al plan de pesca presentado de conformidad con el artículo 4, apartado 1».

5.5 Consecuentemente, el artículo 5.2. segunda frase, debería redactarse de la siguiente forma: «Las autoridades competentes analizarán dichas modificaciones y *únicamente podrán modificar las condiciones* del permiso si no suponen el desplazamiento de las actividades a zonas que alberguen o puedan albergar ecosistemas marinos vulnerables».

5.6 El artículo 6 propone la prohibición de la utilización de artes de fondo a profundidades superiores a 1 000 metros. El Comité considera que esta medida debe suprimirse, puesto que no existe base científica suficiente para incluir esta limitación, tal y como ha quedado reflejado en las discusiones sobre las «Directrices Internacionales para la gestión de las pesquerías de aguas profundas en alta mar» auspiciadas por la FAO. El hecho de que actualmente no exista ninguna flota que opere a profundidades superiores a 1 000 metros no debería ser el motivo para que el Reglamento impida el futuro desarrollo de las mismas, siempre que éstas sean sostenibles. Además, tal y como reconoce la propia Comisión Europea, no es una medida recomendada por la Resolución 61/105 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

5.7 El CESE muestra su preocupación por la ambigüedad del artículo 8 del Reglamento propuesto. Aparentemente, no se garantiza que todas las zonas que alberguen o puedan albergar ecosistemas vulnerables se cierren a la pesca con artes de fondo.

No existe la obligación clara para los Estados miembros de que, habiéndose determinado las probables zonas vulnerables, las cierren a los buques de su pabellón.

5.8 El artículo 10, al igual que ocurre con el artículo 5, confunde pérdida de validez con revocación o retirada del permiso. Por ello, el Comité sugiere la siguiente redacción del artículo 10.1: «El incumplimiento del plan de pesca contemplado en el artículo 4, apartado 1, en circunstancias distintas de las que se especifican en el artículo 5, apartado 2, supondrá la *revocación* del permiso de pesca especial expedido al buque de pesquero de que se trate. Toda actividad pesquera que tenga lugar a partir del momento en el que el *permiso especial de pesca* es *revocado* se considerará efectuada sin poseer permiso de pesca ...».

5.9 Por lo que se refiere al artículo 12, que propone la asignación de observadores a bordo del 100 % de los buques de pesca, el CESE estima que esta medida es desproporcionada, innecesaria y, en algunos casos, imposible de aplicar. Esto último es así porque no todos los buques disponen de habitabilidad suficiente para tener a una persona más a bordo. Además, supondría un nuevo elemento más que incrementaría el coste de explotación de las empresas. Los institutos científicos normalmente consideran que con un porcentaje determinado de observadores a bordo es suficiente para cumplir los objetivos propuestos.

5.10 Con relación al artículo 14, el CESE desea recomendar igualmente que la Comisión transmita un informe al Consejo y al Parlamento antes del 30 de junio de 2009 y no del 2010, fecha actualmente establecida en el artículo 14. La Asamblea General de la ONU decidió revisar en 2009 la aplicación de la resolución de 2006, por lo que sería importante que la Comisión facilitara un informe a tiempo con vistas a la revisión de la Asamblea General de la ONU.

5.11 El Comité estima que el plazo de entrada en vigor, siete días después de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, no es suficiente para que los barcos puedan enviar los planes de pesca y la Comisión pueda evaluarlos y aprobarlos, por lo que el CESE propone que se fije un plazo razonable y realista para que pueda cumplirse la obligación y la concesión efectiva del permiso por parte de la Comisión.

5.12 El Comité, por último, considera que el Reglamento debería incorporar una disposición o un artículo en el que se pida la realización de una evaluación para garantizar que la reglamentación de la pesca prevé la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces y la conservación de las especies capturadas incidentalmente. En la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas se hace un llamamiento en favor de la primera de estas obligaciones, y ambas están contempladas en el Acuerdo de la ONU sobre las poblaciones de peces en alta mar de 1995.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS