

Consejo Consultivo Regional para las Aguas Noroccidentales

Opinión sobre el Primer Paquete Legislativo de la Comisión de Propuestas sobre la Reforma de la Política Pesquera Común

Noviembre 2011

1. Introducción

Conforme avance el diálogo sobre el paquete de propuestas de la PPC con vistas a su adopción a través del proceso de codecisión, sin duda se producirá un debate amplio y detallado sobre las disposiciones legislativas individuales. Si bien el CCR-ANOC desempeñará su papel en este diálogo en cuanto a los componentes específicos de las propuestas legislativas (en la medida que resulte relevante para el rol del CCR y sus miembros), consideramos que es importante dejar clara nuestra posición sobre la *motivación general* de las mismas, de forma que los legisladores no duden, lo más mínimo, de nuestras expectativas sobre esta reforma, como Consejo Consultivo Regional, independientemente de las complejidades legislativas y los compromisos políticos que puedan condicionar los resultados finales.

2. Regionalización

A día de hoy, muchas partes interesadas entienden perfectamente que el motivo principal por que la política pesquera común no ha cumplido muchos de sus objetivos a lo largo de tantos años, es que se trata de una política excesivamente centralizada, rígida y sin capacidad de respuesta. Con carácter retrospectivo, la pregunta que se plantea es por qué se creía que un enfoque de arriba-abajo, es decir de mandato y control, traducido en un sistema de micro-gestión de una multitud de pesquerías diversas en un espacio de 40 grados de latitud, proporcionaría unas pesquerías sostenibles y bien administradas desde un punto de vista de gestión.

En el Libro Verde de la Comisión sobre la reforma de la PPC se reconocía que una política pesquera común dotada de una mayor capacidad de reacción, un alto grado de participación de las principales partes interesadas y unas medidas adaptadas a las características específicas de cada pesquería, requeriría de una descentralización radical, que comenzaría por delegar las competencias al nivel de los mares regionales.

Para una mayoría de miembros del CCR-ANOC, la descentralización del proceso de toma de decisiones en la PPC debería realizarse sin perjuicio del principio de estabilidad relativa. Sin embargo, existe una minoría a la que le gustaría que la reforma de la PPC fuese una oportunidad de revisar los criterios de asignación de estabilidad relativa.

El CCR-ANOC reconoce que para lograr la transferencia de responsabilidades en la toma de decisiones al nivel de los mares regionales se han de tener en cuenta una serie de realidades jurídicas y políticas, entre ellas:

- Las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a la delegación de responsabilidades, incluido el derecho de iniciativa de la Comisión y el proceso de codecisión.
- La afirmación realizada por la Comisión de que en el ámbito de los Tratados no se contempla la constitución de órganos administrativos con competencias legislativas a nivel de los mares regionales.
- El ámbito (dentro de los Tratados) de cooperación de los Estados miembros a nivel de los mares regionales; esto significaría una participación estrecha con los consejos consultivos regionales y otras partes interesadas en el desarrollo de los planes de gestión plurianuales (PGPs) consensuados y éstos incluirían todos los elementos principales necesarios para una gestión eficaz en el marco de una PPC de carácter regional.
- El desarrollo de un sistema general coherente de los principios y normas acordadas por los legisladores que proporcionaría un marco para las responsabilidades delegadas.

El logro de un marco más permisivo como resultado de la actual reforma representaría un avance significativo respecto al sistema actual. Sin embargo, en lo que respecta a los aspectos técnicos de la regionalización, el CCR-ANOC puede entrever una enorme posibilidad de que la PPC se encuentre ante una situación de inmovilismo o estancamiento que sería extremadamente perjudicial. Existe por parte del CCR-ANOC un temor legítimo acerca de la potestad de la Comisión de delegar responsabilidades de gestión específicas;

De igual modo, ante el reciente incremento de competencias del Parlamento Europeo en el proceso de decisión en temas pesqueros, éste deberá evitar la tentación de caer en la microgestión; e, igualmente, existen algunos Estados miembros que no quieren asumir la responsabilidad, o el coste, de una gestión regional activa. Todo ello podría echar por tierra esta reforma.

El CCR-ANOC expresa, en los términos más enérgicos posibles, su deseo de que se evolucione hacia una Política Pesquera Común descentralizada en la que la regionalización constituye el primer paso lógico, y, además, insta a los colegisladores a que trabajen conjuntamente en el logro de este objetivo.

De no aprovechar esta reforma para descentralizar el proceso de toma de decisiones en el marco de la PPC estaremos abocados a una década de parálisis. En el mejor de los casos, se inhibiría el progreso hacia un modelo de gestión eficaz y racional de las pesquerías comunitarias; y, en el peor de los casos, se estaría desperdiciando el avance realizado con la creación de los CCRs.

A nuestro entender, incluso con las restricciones o límites legales existentes, se podría alcanzar una dimensión regional eficaz en la política pesquera, de la siguiente forma:

- Un conjunto de principios generales y líneas directrices claros e inequívocos establecidos por los colegisladores europeos.
- La cooperación de los Estados miembros, comunidad científica y partes interesadas en el ámbito de las cuencas marinas regionales al objeto de elaborar *planes de gestión plurianuales* (PGPs) inclusivos en base a pesquerías.

- La presentación a la Comisión de unos PGP regionales a modo de recomendaciones de los Estados miembros relevantes para su aprobación (probablemente después de ser debatidos y enmendados) siguiendo el debido iter procedimental.
- La Comisión, haciendo uso de *facultades delegadas*, tendría la potestad de aprobar los contenidos específicos a través de alguna variante de la comitología, una vez más dentro de un sistema de salvaguardias.
- En determinadas circunstancias, en aquellos supuestos en los que estuviese justificado, sería posible que los Estados miembros cooperantes dotasen de rango jurídico a las medidas específicas, a través de sus *propias normas nacionales*.

Todo lo arriba descrito es novedoso y varios de los componentes entrañan dificultades en cuanto a su aplicación práctica. No obstante, el CCR-ANOC se reafirma en la opinión de que es esencial que la Comisión y los legisladores analicen las limitaciones legales y busquen soluciones tendentes a un compromiso político respecto al reparto de sus propios roles, acompañado de la financiación necesaria, a fin de lograr una *forma eficaz de gestión regional* que cuente con la plena participación de las partes interesadas. Todas las partes implicadas – Comisión, Parlamento Europeo y Estados miembros – tienen su responsabilidad propia de acertar con el camino a seguir. El fracaso significará condenar a la pesca comunitaria a otra década inmersa en un sistema disfuncional.

3. Concesiones o Derechos de Pesca Transferibles

La Comisión ha propuesto un sistema obligatorio de concesiones o derechos transferibles de pesca (DTPs) que los Estados miembros gestionarán para los buques de más de 12 metros de eslora, y los menores de 12 metros que utilicen artes de pesca fijos. Cada Estado miembro adoptará su criterio en la aplicación del sistema de concesiones o derechos de pesca transferibles a los buques menores de 12 metros. Los DTPs equivaldrían a un sistema de utilización de derechos con la posibilidad de establecer un plazo de 15 años condicionado de revocación.

Los sistemas de gestión basados en los derechos de pesca han sido desarrollados en varios Estados miembros y, aparentemente, se adaptan bien a las realidades y condiciones de las pesquerías sobre las que se aplica.

Además, muchos Estados miembros han mantenido un sistema de reserva de cuotas con límites de captura mensuales (o similar). Ambos sistemas tienen sus ventajas y, efectivamente, existen muchos ejemplos de diversas formas híbridas coexistentes en un sistema único de gestión (derechos negociables para unas especies, y límites de reserva para otras).

La gestión de las cuotas pesqueras es asimismo un área de la política pesquera en la que se han desarrollado con mayor notoriedad las responsabilidades delegadas con un gran éxito, siendo el cometido de las organizaciones de productores el de adaptar la gestión de las cuotas a las condiciones encontradas en sus pesquerías de tal manera que un control centralizado resulta dificultoso.

Todo esto sugiere que la gestión de cuotas es una cuestión compleja no adaptada, probablemente, a las políticas de arriba-abajo, ocupando el foco de nuestras preocupaciones acerca de las propuestas de la Comisión. En el seno del CCR-ANOC existe un abanico de opiniones sobre los méritos o deméritos relacionados con las concesiones o derechos de pesca negociables o comercializables así como su aplicación práctica.

Una mayoría de los miembros del CCR-ANOC apoya la propuesta de la Comisión de circunscribir los DTP a un ámbito estrictamente nacional (es decir, limitado a cada Estado miembro). Sin embargo, una minoría de miembros del CCR-ANOC consideran que las concesiones o derechos de pesca transferibles deberían implementarse de conformidad con el Principio de Libre Circulación de Bienes, recogido en los tratados comunitarios, y poder ser transferidos entre empresas de distintos Estados miembros.

El entusiasmo de la Comisión respecto a las concesiones o derechos transferibles de pesca descansa, en gran medida, en la percepción de que será una forma de abordar el exceso de capacidad en aquellas pesquerías donde persiste ese problema. Incluso existe la posibilidad de que ello podría lograrse sin la necesidad de dotar subvenciones públicas. Y, de hecho, se ha demostrado que de estar cuidadosamente diseñado, dicho enfoque puede funcionar, aunque no existen garantías que los derechos transferibles de pesca proporcionarán una capacidad de flota “adecuada” en términos cuantitativos o cualitativos.

Es cierto que, si bien las concesiones de pesca asignadas puedan estimular una perspectiva de conservación de las poblaciones a más largo plazo, todavía queda de mismo modo mucho por decir acerca de la flexibilidad asociada a las reservas de cuota.

Nuestra preocupación es que cualquier sistema obligatorio de concesiones o derechos transferibles de pesca a nivel comunitario, al igual que todas las políticas de arriba-abajo, resulte carente de la flexibilidad y la capacidad de respuesta frente a las condiciones locales, necesarias para que un sistema totalmente eficaz pueda funcionar.

4. Pesquerías a pequeña escala

La pesca a pequeña escala es un componente vital en las pesquerías comunitarias desde varias perspectivas, sean de carácter político, económico, social, de empleo o regional.

El CCR-ANOC, no obstante, no concuerda con la Comisión en que, respecto a las medidas de gestión, en ningún caso se trata de un régimen diferenciado porque, en parte, se estaría menoscabando la coherencia de las medidas de conservación, pero, primordialmente, porque resultaría llanamente imposible concebir una definición unívoca de “pequeña-escala”, “artesanal” o “costera” dotada de significado en todas pesquerías y flotas de Europa.

En determinados momentos y lugares resultará útil emplear estas categorías para subdividir la flota pero esto solamente puede hacerse, de forma realista, a nivel de Estado miembro o submiembro, donde es posible tener en cuenta todas las circunstancias relevantes.

Posiblemente existan otras formas de proporcionar un apoyo específico para fortalecer la capacidad de la flota a pequeña escala a través del nuevo instrumento financiero para la pesca. Sin embargo, han de tomarse precauciones para evitar unos resultados que menoscaben la sostenibilidad de las pesquerías de bajura.

5. Planes de Gestión Plurianuales

El CCR-ANOC considera que, en el futuro, los planes de gestión plurianuales basados en pesquerías serán el vehículo principal de la política pesquera. Como tales, será necesario un compromiso mucho más explícito de los PGP como herramienta principal por la cual se logrará una plena regionalización.

En tanto que los PGPs pasarán de ser un mero conjunto de normas de control de capturas para poblaciones individuales, a unos planes basados en unos modelos más complejos, globales y multiespecíficos, en consonancia con un enfoque ecosistémico y que evaluarán en detalle las consecuencias sociales y económicas que puedan derivarse de la implantación de estos Planes de Gestión Plurianuales a nivel regional, a este efecto será no sólo deseable sino esencial incorporar las opiniones de los grupos de interés, como es el caso de los representados en los consejos consultivos regionales.

Al menos en lo que se refiere a las pesquerías demersales, el CCR-ANOC prevé que, en el marco de una PPC regionalizada, las partes interesadas y los Estados miembros enmarcados en una zona marítima regional cooperen de forma muy estrecha en el desarrollo y la aplicación de los PGPs. Ya se pueden observar algunas facetas de este tipo de cooperación en que los científicos del CIEM y los laboratorios e institutos pesqueros nacionales participan en gran medida de la labor de los CCRs.

La unión de los gestores de la pesca de los Estados miembros completará el triunvirato necesario para una gestión regional efectiva: partes interesadas, gestores y científicos de la pesca.

Sin duda, los PGPs serían desarrollados en el marco de los principios y normas establecidas por los colegisladores a nivel comunitario. En este sentido, el CCR-ANOC reitera su argumentación expuesta en el punto 1 de que si lo que se propone romper la cadena de fracasos de la PPC actual, resulta esencial que todo aquello que se asemeje a una micro-gestión preceptiva se elimine del ámbito comunitario. Los Estados Miembros y las partes interesadas deberían responsabilizarse de la confección o el diseño de medidas ajustadas que puedan lograr los principios y líneas directrices sobre la base de los datos medioambientales disponibles así como un estudio o valoración de la capacidad. Tales medidas permitirían articular una respuesta dinámica a las realidades cambiantes, lo cual favorecería un alto grado de aceptación por todas las partes intervinientes.

6. Rendimiento Máximo Sostenible

El CCR-ANOC comparte el objetivo de la Comisión de alcanzar unas pesquerías altamente rentables respecto a las poblaciones sobre las que el CCR-ANOC tiene una responsabilidad de asesoramiento.

Hay sin embargo diferentes planteamientos en el seno del CCR-ANOC sobre cómo la reforma de la PPC debería asumir las diferentes obligaciones para la consecución del RMS en 2015.

El sector pesquero no puede apoyar la propuesta de la Comisión de eliminar todas las advertencias y garantías necesarias a la hora de aplicar este concepto de rendimiento máximo sostenible, especialmente en el contexto de las pesquerías multiespecíficas. Se argumenta que los arquitectos de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo especificaban, de manera razonada, que en relación a las poblaciones agotadas o sobreexplotadas, el RMS debería alcanzarse en el 2015 como máximo, en *la medida de lo posible*.

Estas palabras reflejan una realidad biológica; y es que, por una serie de razones, incluyendo los modelos de depredación, probablemente no sea posible capturar todas las poblaciones simultáneamente al nivel del RMS. De cara a la credibilidad de la PPC, resulta importante ir desplazándose progresivamente hacia unas pesquerías de alto rendimiento sin constreñir la política dentro un enfoque de marco legal que carece de credibilidad o fundamentación científica y que ocasionará rigideces innecesarias en el sistema que supondrían unos elevados y perjudiciales costes económicos y sociales.

La visión opuesta expresada por las ONG medioambientales es la bienvenida del compromiso inequívoco adquirido en virtud del artículo 2(2) de restaurar y mantener las poblaciones de especies sometidas a explotación comercial por encima de niveles que puedan producir un RMS en 2015 y aprecian asimismo la inclusión de los objetivos del RMS en los artículos 10, 11 y 14 de la propuesta de Reglamento en lo relativo a planes de gestión plurianuales y medidas técnicas.

7. Política de descartes

El CCR-ANOC no tiene problema en compartir la ambición de la Comisión de alejarse decisivamente de las prácticas conducentes a descartes a gran escala que ha esquilmo el recurso, impidiendo la recuperación de poblaciones sobreexplotadas, y dañando la reputación del sector pesquero.

En efecto, ya se han realizado muchos avances en este campo, especialmente en el transcurso de los dos últimos años. Es importante continuar con estas iniciativas para reducir las capturas accesorias no deseadas y los descartes especialmente en un contexto de pesquerías mixtas.

La adopción de una estrategia efectiva para la reducción de descartes requiere ser cautos y hacer un planteamiento pesquería por pesquería (como ha indicado en fechas recientes la FAO), teniendo en cuenta el abanico de razones (de índole reglamentaria, técnica, económica, así como los llamados “incentivos perversos”) que actualmente están generando los descartes. Incluso en los sistemas que operan en Noruega, donde evidentemente existe una prohibición de descartes, se ha tenido la precaución de proporcionar la flexibilidad suficiente para garantizar que se tienen plenamente en cuenta todas las particularidades de cada pesquería.

Es importante encuadrar las políticas de descartes en un contexto más amplio de la gestión de pesquerías que persiga primordialmente índices de mortalidad por pesca sostenibles y un enfoque ecosistémico. El objetivo de cualquier política de descartes deberá consistir, con el máximo alcance posible, en reducir las capturas no deseadas en primer lugar, antes que buscar un mecanismo que aborde este problema una vez que las capturas no deseadas han sido desembarcadas.

La mejora de la selectividad y una progresiva y gradual reducción de descartes debería ser un componente esencial en los planes de gestión plurianuales.

Es una cuestión de pura lógica que la eliminación de los descartes generados por los propios reglamentos de la PPC supondrá una *precondición* para avanzar en esta dirección.

8. Papel de los CCRs/CCs

Es un hecho universalmente reconocido que los consejos consultivos regionales en general han superado las expectativas puestas sobre los mismos en la última reforma de la PPC. En virtud de su composición y posición central entre el sistema legislativo y las pesquerías específicas, los CCRs (o los CCs, como hemos de aprender a llamarles) ostentan una posición única para aportar el conocimiento y la experiencia a las decisiones de gestión. No obstante, el papel que los CCRs desempeñan ha permanecido restringido por los recursos limitados de que disponen y esperamos que el nuevo contexto financiero de la pesca, a partir de 2013, proporcione una base sólida para que los CCRs desarrollen unos dictámenes coherentes y basados en las evidencias.

Independientemente del papel positivo desempeñado por los CCRs hasta la fecha, a decir verdad, la actual estructura centralizada del proceso de decisiones de la PPC ha actuado como un embudo, provocando que muchos de los elementos de los dictámenes de los CCRs hayan sido ignorados o situados en la lista de espera de actuación.

La Comisión ha sido incapaz de tratar del enorme volumen de dictámenes elaborados y presentados, lo que resalta la necesidad de contar con una dimensión regional más fuerte en la formulación y el desarrollo de la política. Potencialmente, los CCRs tienen un papel importante que desarrollar en una PPC reformada, a través del compromiso con las administraciones de los Estados miembros y los científicos de la pesca a nivel de los mares regionales con el fin de dar forma y consensuar las recomendaciones sobre la política. Los PGP serán, sin duda, el vehículo para esta labor.

En el marco de una PPC regionalizada con un enfoque más responsable y adaptado a la realidad de la gestión pesquera, se espera que los CCRs sean capaces de poner mayor énfasis en el diseño y elaboración de planes de gestión plurianuales efectivos y otros asuntos estratégicos a largo plazo. Se deberá dedicar menos tiempo por tanto en asesorar a la Comisión en asuntos técnicos *per se*, y más tiempo en contraprestación a integrar a un mayor abanico de representantes de las organizaciones de base y pescadores en el desarrollo y puesta en marcha de PGP y en facilitar una cooperación de ámbito regional.

9. Conclusiones

El CCR-ANOC manifiesta su temor de que no se cumpla o haga realidad la visión que la Comisión anticipaba en su Libro Verde sobre la Reforma de la PPC, en lo relativo a una PPC regionalizada y descentralizada, con una importante transferencia de responsabilidades desde el centro decisor hacia las regiones marinas y más allá, a las partes interesadas, a través de diversos tipos de co-gestión. Sin embargo, es precisamente este enfoque el que se necesita si lo que se pretende es liberarse de un sistema de control y mando profundamente disfuncional que ha impedido el avance hacia un sistema de gestión más racional y eficaz.

Por lo tanto, la primera prioridad de esta reforma deberá centrarse en dotar de plenos efectos legales y la financiación necesaria a dicha visión. Lograr este cambio significaría, en sí mismo, un enorme paso hacia el logro de nuestros objetivos de avanzar hacia un sistema con capacidad de respuesta que resulte en unas pesquerías con un elevado nivel de rendimiento, un índice de descartes bajo y razonablemente estable dentro de un enfoque ecosistémico. El CCR para las Aguas Noroccidentales está dispuesto a desempeñar un papel relevante en una nueva PPC dinámica – en el supuesto de que se logre un marco en el que pueda desplegar todo su potencial.

---FIN---