



RESPUESTA DEL CCR-ANOC SOBRE EL DOCUMENTO DE CONSULTA DE LA COMISIÓN RELATIVO A LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

5 de Mayo de 2008

Introducción y visión general

El CCR-ANOC se complace en agradecer la presente oportunidad para presentar sus comentarios al Documento de consulta relativo al sistema de control. El calendario del proceso de consulta ha resultado problemático y habría sido útil disponer de más tiempo. Se toma nota de las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas y se formulan los comentarios tras asistir a una sesión informativa organizada por la Comisión el 16 de abril de 2008.

El CCR-ANOC es consciente de la necesidad de simplificación y armonización de las normas y reglamentos. Pese a que le gustaría ver un régimen más efectivo y con un mayor grado de armonización, el CCR-ANOC demanda que la Comisión sea consciente de que un simple enfoque general no es el adecuado y manifiesta sus dudas respecto a la creciente centralización del sistema de control. Las diferencias entre ordenamientos jurídicos y las cuestiones de soberanía crean sus propias barreras, y los esfuerzos para conseguir una armonización completa pueden resultar demasiado ambiciosos, sobre todo a corto plazo. En cambio, el CCR-ANOC sí recomienda que la Comisión siga procurando la aplicación de sanciones administrativas a todos los Estados Miembros y la introducción de sanciones armonizadas y equitativas.

De entrada, hay que valorar que los participantes del sector son víctimas de un sistema que, claramente, no funciona. El objetivo común de todas las partes interesadas es conseguir un sector rentable, sostenible y legal, y los cambios deben gestionarse de modo que se garantice que todos los participantes, en particular los pescadores, no se vean forzados simple y llanamente a abandonar el sector por circunstancias económicas ajenas a su control. Indudablemente, el exceso de capacidad es una cuestión que ha de tratarse en detalle.

El CCR-ANOC es consciente de la necesidad de modificar el sistema de control. El problema más acuciante es la percepción de una falta de igualdad en las “reglas del juego” en lo que respecta a la aplicación y la uniformidad de los reglamentos.

Subyace a toda la propuesta la necesidad de promover una “cultura de cumplimiento” de las normas. Es necesario analizar a qué se alude con este concepto. La cultura actual se basa en un control ejercido “de arriba abajo” en el que muchas partes interesadas tienen escasa confianza. Esta falta de confianza proviene de la ausencia de uniformidad o de igualdad en las “reglas del juego”, de una normativa excesivamente compleja y del desequilibrio entre la capacidad pesquera y los TAC.

El proceso de fijación de los TAC, sobre todo cuando las decisiones se adoptan a partir de datos científicos inadecuados, agrava estas frustraciones. Para fomentar la “cultura de cumplimiento”, ha de reconocerse y considerarse la importancia de las aportaciones hechas “de abajo arriba”.

Una mayor participación de las partes interesadas, manifestada en la incorporación de funcionarios públicos, científicos, ONG y representantes del sector al proceso de toma de decisiones, puede favorecer la promoción de la cultura de cumplimiento referida.

El CCR-ANOC subraya su firme apoyo al sistema vigente de intercambios de cuotas entre Estados Miembros y manifiesta su objeción a la sugerencia formulada por la Comisión en un reciente seminario con las partes interesadas sobre el sistema de control¹, en el sentido de una restricción o supresión de este proceso.

El CCR-ANOC toma nota de los problemas asociados a la presunta importación ilegal de pescado en la Comunidad, y de sus efectos adversos sobre los mercados y los precios, que, en última instancia, dan lugar a un descenso de la rentabilidad y perjudican la sostenibilidad de las poblaciones. No cabe duda de que tal distorsión del mercado ha de abordarse.

Los márgenes de tolerancia han sido frecuentemente identificados como un problema en aquellas zonas donde existe una amplia gama de obstáculos prácticos que impiden a los buques de pesca cumplir con los límites de porcentajes establecidos, especialmente cuando las cantidades son pequeñas, como sucede en especies “by-catch”. La primera máxima para un sistema efectivo de control consiste en que las normas sean susceptibles de ser cumplidas, y las medidas actuales no cumplen con este criterio.

Al parecer, aunque existe una intención declarada de centrarse más en las inspecciones en tierra, y menos en las inspecciones en el mar, los avances en el ámbito de la cooperación entre Estados parecen limitarse a estas últimas. El CCR-ANOC considera que las sospechas de existencia de diferencias en los criterios para la realización de inspecciones en tierra constituyen una barrera a la adopción de una cultura de cumplimiento, y recomienda que se trate de superar este obstáculo evidente.

¹ Seminario de la Comisión Europea sobre la reforma del sistema de control de la PPC, celebrado el día 10 de abril de 2008 en Bruselas.

El CCR-ANOC recomienda que los Estados costeros dispongan de un acceso pormenorizado a los regímenes de gestión de cuotas empleados por los Estados Miembros que faenan en sus aguas.

La responsabilidad principal en materia de control debe seguir recayendo en los Estados Miembros y la Comisión ha de evitar toda tendencia a la intervención en la gestión a escala *micro*. Su papel debe centrarse en el control en general, las auditorías, las comprobaciones cruzadas de datos y la facilitación del desarrollo de campañas coordinadas.

CUESTIONARIO

OBJETIVO 1. - Formulación de un nuevo planteamiento sobre la inspección y el control

El CCR-ANOC respalda la idea general que subyace a la propuesta. Advierte, sin embargo, contra una implicación excesiva en tareas de gestión a escala *micro*. La función desempeñada debe ceñirse a la coordinación general y la auditoría de los procesos de inspección.

Es esencial que si la prioridad de las inspecciones se traslade de las inspecciones en el mar a las inspecciones en tierra, se pongan los recursos y procedimientos apropiados para ello. Sin embargo, no deberían subestimarse o eliminarse las inspecciones en el mar, dado que en la actualidad constituyen el único método efectivo de supervisar las actividades de pesca y el manejo de las artes incluyendo medidas técnicas de conservación, tamaños de malla, etc. Parece que se ha conseguido cierto progreso a la hora de organizar campañas coordinadas en el mar pero no existen todavía evidencias claras sobre progresos en cuanto a las inspecciones en tierra.

El CCR-ANOC es favorable a la armonización de los factores de conversión. Este cambio puede generar ciertas dificultades iniciales y, en consecuencia, puede que sea necesario optar por su introducción gradual. Se ha avanzado ya en lo que atañe a la normativa sobre la pesca pelágica. Es fundamental que se tengan en cuenta los diversos requisitos sectoriales y regionales.

Se reconocen las ventajas de la ampliación de los controles a toda la cadena de actividades y se acepta que contribuirán a generar confianza en el sistema.

La noción de actividades de “alto riesgo” debería definirse con precisión y claridad: Por ejemplo, consistiría en anotar en una lista una serie de actividades que más adelante serían jerarquizadas o clasificadas por orden de prioridad?

El CCR-ANOC puede ver ciertas ventajas en priorizar ciertas especies o artes de pesca en cuanto a supervisión de su cumplimiento de las normas. Sin embargo, los miembros creen que el proceso de identificar actividades “de alto riesgo” no debería facilitar una situación donde se señale con el dedo a algunas flotas y que éstas sean juzgadas de forma general como consecuencia de las actividades ilegales de unos pocos.

Las propuestas de prohibición de los transbordos se consideran innecesarias y desproporcionadas. En ciertas situaciones adecuadamente controladas, ha de autorizarse la recurrencia a los mismos. La identificación de los sectores adecuados para la realización de transbordos debe someterse a una evaluación ulterior.

En relación con la ampliación o extensión de competencias de la Agencia Comunitaria de Control de Pesca (ACCP), el CCR-ANOC sugiere que la ACCP incluya un servicio de información o “atención al cliente” en el que los Estados Miembros, los CCR y las organizaciones profesionales puedan plantear consultas sobre la extensión y el significado de los Reglamentos.

OBJETIVO 2. - Racionalización de las normas

El CCR-ANOC apoya la propuesta tal y como está redactada y considera que la simplificación de la normativa constituye un objetivo primordial. Una normativa excesivamente compleja, percibida a menudo como inviable, socava la confianza en el sistema y contribuye muy poco al fomento de una cultura de cumplimiento.

La racionalización de los 20 reglamentos vigentes se considera un requisito esencial.

Ha de desarrollarse un proceso de comprobación de la viabilidad y la aplicabilidad de las normas con carácter previo a su adopción.

Es fundamental que las partes interesadas participen plenamente en la redacción de las normas. Los reglamentos han de ser proporcionados al objetivo, además de viables y aplicables.

Es importante que la racionalización o consolidación de la normativa no desemboquen en la adopción de normas adicionales; el proceso ha de centrarse en la sustitución de los reglamentos existentes.

OBJETIVO 3. - Refuerzo de la capacidad de la Comisión

El CCR-ANOC apoya cierto refuerzo o aumento en las competencias de la Comisión. La ampliación de las facultades de intervención se considera necesaria para conseguir una igualdad en las “reglas del juego”. No obstante, cualquier refuerzo de las competencias de la Comisión debe ser materia de discusiones más detalladas entre la industria pesquera y los Estados Miembros.

El CCR-ANOC recomienda que la Comisión lleve a cabo una valoración de los procedimientos existentes de supervisión o seguimiento de la gestión de las cuotas por parte de los Estados Miembros. Sería igualmente útil comprender cuáles son los procedimientos que utiliza la Comisión para supervisar la gestión de las cuotas de los Estados Miembros y en particular los procedimientos puestos en marcha para acordar el cierre de una determinada pesquería.

La suspensión de la ayuda comunitaria debe reservarse para las infracciones graves y ha de utilizarse únicamente como último recurso. Sería inadecuado aplicarla como medida sancionadora rutinaria.

Es fundamental que toda ampliación de competencias se limite y especifique con claridad, y que se aborden las cuestiones de soberanía de los Estados Miembros.

Una ampliación de las competencias de la Comisión requiere un aumento de recursos; de lo contrario, la normativa al respecto resultaría inviable.

Todo refuerzo de las facultades de la Comisión debe someterse a un proceso de verificación continua y de rendición de cuentas ante el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo.

La gestión de las “vedas en tiempo real” debe considerarse como una cuestión regional o de los Estados Miembros, y es esencial que la adopción de las decisiones al respecto se haga de forma oportuna.

La propuesta relativa a la capacidad de la Comisión para llevar a cabo controles sobre el terreno "sin restricción alguna" resulta vaga y requiere una aclaración pormenorizada. Otros términos como “proporcionar una ayuda directa”, o “redefinición de las competencias de los inspectores” exigen asimismo una aclaración adicional.

OBJETIVO 4. - Armonización de las sanciones

El CCR-ANOC es favorable a la armonización de las sanciones. Las diferencias entre ordenamientos jurídicos constituyen una barrera a la uniformidad. No obstante, la Comisión se ha mostrado repetidamente favorable a la introducción de sanciones administrativas como una iniciativa de ámbito comunitario. El CCR-ANOC respalda este principio y anima a la Comisión a procurar con firmeza la adopción de tal política. La armonización contribuiría al desarrollo de una cultura de cumplimiento.

Las sanciones han de ser proporcionadas y justas.

La aplicación de las normas NO debe depender exclusivamente del sistema de sanciones, y el CCR-ANOC promueve la adopción de un sistema de incentivos o premios que actúen como estímulo al cumplimiento.

OBJETIVO 5. - Refuerzo de la cooperación y la asistencia

El CCR-ANOC se declara de acuerdo con la propuesta. Señala la necesidad de modificar el mandato de la ACCP.

Se toma nota de los avances en la formulación de planes de cooperación en lo relativo a las inspecciones en el mar. No obstante, parece que la evolución no es tan favorable en lo que atañe a las inspecciones en tierra. Las sospechas relativas a la existencia de diferencias en los criterios aplicados a estas inspecciones sólo pueden afrontarse mediante el establecimiento de un sistema transparente de inspecciones de este tipo, sometidas a comprobaciones y auditorías externas.

Debe definirse claramente el mandato de la ACCP, haciendo hincapié más en la verificación de los criterios o estándares de control que en el control directo. Ha de encargarse a la ACCP la verificación de los criterios o requisitos de formación y la organización de talleres y seminarios.

Asimismo, se recomiendan encarecidamente los programas de intercambio entre los órganos de control de los Estados miembros, así como entre la ACCP y estos órganos. Se recomiendan asimismo los programas de intercambio que permitan a los funcionarios nacionales trabajar a escala de la Comisión.

OBJETIVO 6. - Fomento de una cultura de control

El CCR-ANOC se declara favorable a la adopción de una **cultura de cumplimiento**, más que de una cultura de control. El control se percibe como una iniciativa “de arriba abajo”, cuando de lo que se trata es de promover la asunción de responsabilidades “de abajo arriba” con el fin de generar una adhesión positiva a la PPC en su totalidad.

El desarrollo de una cultura de cumplimiento constituye la piedra angular de cualquier reforma eficaz del sistema de control.

Subyace a toda la propuesta la necesidad de promover una “cultura de cumplimiento”. No obstante, es importante analizar lo que se entiende exactamente por tal concepto y comprender qué cultura se encuentra vigente en la actualidad. La cultura presente se basa en un control ejercido “de arriba abajo” en el que muchas partes interesadas tienen escasa confianza. Esta falta de confianza proviene de la ausencia de uniformidad o de igualdad en las “reglas del juego”, de una normativa excesivamente compleja y del desequilibrio entre la capacidad pesquera y los TAC. En muchos casos hay una falta de confianza significativa en la PPC y esta deficiencia básica ha de ser abordada en la reforma.

Se facilitaría enormemente el proceso de desarrollo de una cultura de cumplimiento si se previeran incentivos positivos como la concesión de “días de faena” adicionales (u otra forma de recompensa) a cambio de la participación en iniciativas como la utilización de artes de pesca más selectivos, el apoyo a las vedas en tiempo real, o la adhesión a planes de evitación de ciertas poblaciones. Esta lista es sólo indicativa, pero no debe subestimarse su importancia en el fomento de una cultura de cumplimiento.

La no previsión de incentivos positivos pondría en peligro el cumplimiento de los objetivos de gestión en cuanto a niveles de esfuerzo y mortalidad por pesca. Como se ha mencionado anteriormente, la sobrecapacidad es un problema que debería resolverse no sólo en referencia a los TAC y Cuotas disponibles sino también reduciéndola a unos niveles donde la utilización de “incentivos positivos” pudiesen tener lugar sin efectos perjudiciales para cumplir con las obligaciones de la PPC en lo que alude a sostenibilidad.

La política de cautela aplicada al fijar los TAC en aquellos casos en que se dispone de datos científicos inadecuados refuerza las frustraciones respecto a la PPC.

Es lo que sucede especialmente cuando los pescadores observan que la población de una especie determinada se encuentra en un estado más saludable del reconocido formalmente, dada la incapacidad para efectuar evaluaciones científicas formales por falta de datos.

También la mayor participación de todas las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones puede contribuir a la promoción de una cultura de cumplimiento. Esta participación ha de ser transparente y plena, y debe incluir la realización de consultas previas a la redacción de los reglamentos y la participación en la preparación de los informes científicos del CIEM y de otras instituciones. Es necesario promover una asociación coherente entre funcionarios públicos, científicos, ONG y representantes del sector. Este proceso puede generar un sentimiento de implicación entre todos los participantes y contribuir a la asunción "de abajo arriba" de una **cultura de cumplimiento natural**.

La Comisión ha de hacer cuanto esté a su alcance para garantizar que esta cultura sea asumida por todos los interlocutores internacionales y en todas las aguas en las que faenan los Estados Miembros.

OBJETIVO 7. - Uso de tecnologías modernas

El CCR-ANOC apoya la introducción de tecnologías modernas sobre la base de las buenas prácticas, pero subraya que la carga vinculada a su coste no debe ser asumida por el sector. Debería revisarse igualmente la financiación para asegurarse de que se posibilita la prestación de apoyos adecuados en cada Estado Miembro, lo que animaría a la industria a poner en marcha y desarrollar tecnologías que promuevan e incentiven las buenas prácticas.

OBJETIVO 8. - Mejora de la relación coste-eficacia

En el mandato de la ACCP debe reflejarse la necesidad de mejorar la relación coste-eficacia. Las tareas han de priorizarse, y centrarse en las áreas de riesgo elevado. Debe hacerse hincapié en la calidad, más que en la cantidad. Ha de evitarse la tentación de generar una burocracia onerosamente ineficiente.

OBJETIVO 9. - Adaptación del mandato de la Agencia

El CCR-ANOC se declara conforme con la propuesta. La cooperación entre Estados constituye una herramienta esencial para la generación de confianza en la PPC y sus medidas de control. Se trata de un aspecto esencial del desarrollo de la igualdad de las "reglas del juego", así como de la evitación de toda sospecha de aplicación desigual de la normativa. El mandato de la ACCP debe incluir la adopción de medidas de cooperación en lo que respecta, sobre todo, a las "inspecciones en tierra", una vez aceptado que el interés debe pasar de las inspecciones en el mar a las practicadas en tierra.

CONCLUSIONES GENERALES

- El CCR-ANOC considera que el objetivo general consiste en procurar la igualdad en las “reglas del juego” y en evitar sospechas de la existencia de diferencias en los niveles de aplicación de la normativa.
- La aplicación del principio “de abajo arriba” en lo que respecta a la participación de las distintas partes interesadas es esencial para el desarrollo de una cultura de cumplimiento.
- Se apoya decididamente la armonización de las sanciones, y en particular, la adopción de sanciones administrativas.
- Se considera esencial la simplificación de la normativa mediante el cotejo de las normas que están en vigor.
- Los miembros de la industria pesquera del CCR-ANOC se oponen a toda restricción de los regímenes actuales en materia de intercambios de cuotas así como a las reducciones de los regímenes actuales en materia de márgenes de tolerancia
- Finalmente, el CCR-ANOC cree que un sistema de control efectivo será uno en el que las normas sean susceptibles de ser cumplidas; por tanto, el CCR-ANOC considera que las disposiciones actuales deben ser revisadas a la luz de este criterio, y aquellas que no lo cumplan deberían ser convenientemente modificadas o enmendadas.