

Dictamen 179: Evaluación de la Política Pesquera Común

Contexto:

La Comisión Europea desea llevar a cabo una evaluación del Reglamento sobre la Política Pesquera Común (PPC) (Reglamento (UE) nº 1380/2013), examinando su funcionamiento y la forma en que el marco jurídico alcanza los objetivos actuales y futuros.

Para ello, la Comisión Europea ha lanzado una consulta pública, a la que el CC Sur desea responder con el presente dictamen. El CC Sur está muy a favor de una evaluación de la PPC, ya que las cuestiones en juego hoy en día ya no son las mismas que cuando se revisó por última vez en 2013, debido a una serie de cambios: geopolíticos (Brexit, guerra en Ucrania), tecnológicos, hábitos alimentarios, extensión de las actividades industriales sedentarias al mar, etc. En consecuencia, es necesario revisar a fondo la PPC y reconsiderar muchos de sus objetivos, ya que cada vez está más alejada de la realidad.

Es importante recordar que hace menos de un año, el CC Sur aprobó su dictamen 173¹, que pretendía ser un ejercicio de «reflexión sobre las políticas pesqueras» en el que todos los actores del CC Sur analizaban y evaluaban determinadas cuestiones relacionadas con la PPC y ya planteaban la necesidad de una revisión en profundidad de la PPC.

1. Evaluación de los efectos socioeconómicos de la PPC en el sector pesquero

El primer objetivo de la PPC es «garantizar que las actividades pesqueras y acuícolas sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental a largo plazo y se gestionen de forma coherente con los objetivos de obtener efectos económicos, sociales y de empleo positivos y contribuir a la seguridad del abastecimiento alimentario». Aunque los aspectos medioambientales están cubiertos, el marco europeo de gestión de la pesca parece hacer poco por proteger los intereses económicos de las empresas del sector, que está en el centro del empleo marítimo y, más en general, de la soberanía alimentaria.

De hecho, los efectos económicos de la PPC sobre el sector pesquero tienden a ser negativos, simplemente basándose en las cifras (número de buques, puestos de trabajo, ingresos, etc.). Hoy en día, no hay ninguna esperanza de viabilidad o rentabilidad económica que muestre interés por incorporarse al sector. En consecuencia, el empleo en la industria pesquera resulta muy poco atractivo para las nuevas generaciones, pero también por el deseo de criminalizar y desprestigiar una tarea tan arraigada en la población costera europea como el trabajo pesquero, que no deja de ser una fuente saludable de proteínas necesarias para alimentar a la población.

¹ <https://cc-sud.eu/wp-content/uploads/2024/06/Avis173-PCP-0524-ES.pdf>

La evolución del empleo europeo en el sector pesquero y la falta de renovación generacional son hechos objetivos que demuestran el fracaso y la crisis de confianza en este sector. Algunas flotas apenas pueden mantener su actividad pesquera gracias a la llegada de trabajadores de terceros países, porque su propia población ya no se siente atraída por el sector.

Por ello, el CC Sur recomienda que la evaluación de la PPC tenga en cuenta:

- La actual crisis de confianza económica y social, que implica un problema de relevo generacional.
- Los efectos de la PPC en la economía del sector pesquero, que podrían ser analizados en profundidad por el CCTEP.

2. Evaluación de las medidas de gestión de la PPC

a. Rendimiento máximo sostenible (RMS)

Una de las principales innovaciones de la última reforma de la PPC es el concepto de rendimiento máximo sostenible (RMS). El aumento del número de poblaciones gestionadas de forma sostenible según el RMS ha sido muy significativo en el Atlántico². Sin embargo, estas mejoras en la sostenibilidad medioambiental se han producido a costa de un gran esfuerzo por parte de la industria, que se ha traducido en una reducción del número de buques y de puestos de trabajo, con repercusiones sociales directas. La mejora socioeconómica prometida para el sector y su futuro, a cambio de sus esfuerzos, aún no se ha conseguido.

Cabe recordar que el objetivo primordial de la PPC es garantizar actividades sostenibles basadas en tres pilares: medioambiental, económico y social. Sin embargo, la aplicación de la PPC por parte de la Comisión Europea se ha centrado principalmente en optimizar la explotación de los recursos pesqueros basando la gestión en el RMS.

Además, el RMS puede adaptarse a pesquerías monoespecíficas siempre que las condiciones medioambientales se mantengan estables. Pero dista mucho de ser una realidad para las pesquerías mixtas que explotan varias especies en una zona biogeográfica determinada o en condiciones ambientales degradadas (contaminación, calentamiento global). Sin tener en cuenta las relaciones tróficas entre las especies y las diferentes formas de explotación de las pesquerías, la definición de un objetivo de gestión individual para cada población parece, por tanto, ilusoria.

b. La obligación de desembarque (OD)

Otra de las novedades de la reforma de 2013 es la obligación de desembarque (OD), que se aprobó sin un análisis previo del impacto socioeconómico, sin consenso con el sector y sin un

² Pesca sostenible en la Unión Europea: situación actual y orientaciones para 2025. Comunicación de la Comisión Europea. COM (2024) 235 final.

conocimiento real de las pesquerías. Se ha convertido en un problema para la selectividad de las artes de pesca y ha provocado que las especies se conviertan en especies de estrangulamiento para determinadas flotas, precisamente por la falta de cuotas, y no simplemente por la OD.

El artículo 15 de la PPC establece disposiciones técnicas para las excepciones que son esenciales para la continuidad de las actividades pesqueras. Sin embargo, aunque estas excepciones deberían aportar soluciones concretas al problema de las especies limitantes, la imposibilidad de acceder a ellas (tiempo y coste de los estudios necesarios) hace que la OD sea totalmente inoperante.

c. Los planes de gestión plurianuales

La PPC sitúa los planes de gestión plurianuales en el centro de la gestión pesquera europea. Inicialmente, estaban concebidos como la herramienta para la aplicación operativa de los objetivos generales. Ahora, todas las aguas europeas están cubiertas por un plan de gestión específico que utiliza el mismo formato básico. Introducen una noción de flexibilidad en torno al RMS con el fin de adaptar las posibilidades de pesca para tener en cuenta las pesquerías mixtas. En la práctica, sin embargo, los procedimientos de aplicación son parciales, ya que el enfoque por poblaciones sigue siendo la clave, y las medidas complementarias sólo se examinan en el contexto de una situación deteriorada que requiera una acción de salvaguardia.

Además, la aplicación del OD se trata por separado en planes específicos que describen las condiciones de exención para determinadas pesquerías. Sin embargo, la adaptación de las medidas de gestión con un enfoque integrado a la escala geográfica adecuada, que fue el motor de la regionalización, no se ha desarrollado a través de los planes plurianuales.

d. Gestión de la capacidad

La necesidad de redimensionar la flota para garantizar una explotación sostenible de los recursos pesqueros ha conducido en el pasado a la aplicación de políticas restrictivas en materia de capacidad pesquera. Así pues, el desarrollo de las flotas europeas está limitado por la doble métrica de la potencia motriz y el arqueo de los buques.

Además, la renovación de los buques y el acceso a determinadas ayudas financieras están condicionados a la situación de las flotas en términos de equilibrio entre capacidad y posibilidades de pesca, formalizada en un informe anual para cada Estado miembro (informe de capacidad). Aunque la elección de los indicadores utilizados para el análisis es discutible, el resultado de este ejercicio anual es a veces artificial y las posibilidades de reorganización de las flotas afectadas son limitadas. Dado que la evolución de la explotación de las poblaciones es favorable y que la gestión mediante el control del volumen de capturas se revela eficaz, las limitaciones de capacidad no parecen justificadas.

Por ello, el CC Sur recomienda que la evaluación de la PPC tenga en cuenta :

- Objetivos de RMS no adaptados, para que tengan en cuenta las interacciones entre las poblaciones y las variaciones de las condiciones medioambientales (mediante solicitudes al CIEM), así como sus repercusiones socioeconómicas.
- Es necesario revisar la OD: teniendo en cuenta sus consecuencias socioeconómicas, mejorando los conocimientos, logrando el consenso con el sector y optimizando el acceso a las excepciones.
- Condiciones limitantes en las pesquerías mixtas, para reducirlas adaptando la lista de poblaciones cubiertas por TAC y cuotas.
- Planes de gestión plurianuales, que deben consolidarse como herramienta central para la aplicación de la PPC (a través de la regionalización), con el fin de garantizar un enfoque basado en los ecosistemas.
- Limitaciones en términos de tonelaje y potencia, que se suprimirán para las flotas cuya actividad se gestione mediante un sistema de gestión de las capturas.

3. Evaluación de los efectos de la PPC sobre la competencia

En cuanto a las políticas pesqueras internacionales, la PPC está alineada con unos objetivos (de pesca, biodiversidad y mercado) que no coinciden con los de otros países que participan en las mismas OROP y con los que, por tanto, compartimos caladeros y determinados mercados. De hecho, nuestros competidores se rigen por otras normativas mucho más flexibles que las de la UE.

También es necesario reforzar los requisitos de la UE en materia de seguridad alimentaria y consumo en el mercado europeo. Muchas de las decisiones políticas europeas favorecen la externalización de este sector primario, tanto en términos económicos como sociales. Más del 70% del consumo actual de pescado en la UE procede del exterior. Esto explica el fracaso de las políticas pesqueras, que afectan a toda la cadena de valor. Esta cifra es alarmante, porque no podemos depender de terceros países en caso de crisis alimentaria.

Por ello, el CC Sur recomienda que la evaluación de la PPC tenga en cuenta:

- Diferencias en las normas entre los países de la UE y los que no lo son, que deben modificarse para garantizar que los competidores que venden y pescan en la UE estén sujetos a las mismas leyes (aplicación del marco regulador de la PPC a los productos importados), y alinearse con las políticas internacionales para garantizar que la UE pueda competir a mayor escala (países que no pertenecen a la UE).

4. Evaluación del marco reglamentario, la regionalización y la gobernanza

a. Regionalización

La PPC ha desarrollado el principio de regionalización para permitir descentralizar la toma de decisiones y adaptar las medidas a las situaciones locales. Los consejos consultivos se derivan

de esta regionalización, que se introdujo en 2014, y su composición y funcionamiento se han mantenido desde entonces. Sin embargo, sus acciones y propuestas no son suficientemente tenidas en cuenta por la Comisión Europea, lo que lleva a algunos miembros a cuestionar su legitimidad. Sus relaciones con la Comisión Europea se limitan sobre todo a intercambios escritos, y la representatividad de todas las partes está abierta a debate. En este contexto, los Consejos Consultivos, que deben alcanzar un consenso lo más amplio posible y ser tenidos en cuenta, son y deben seguir siendo un elemento clave.

Desgraciadamente, los debates descentralizados también están muy influidos por la Comisión Europea, que fija el calendario y el alcance de los temas a tratar. Además, la regionalización es compleja en la práctica porque multiplica el número de órganos de debate (Francia, por ejemplo, tiene que participar en cuatro grupos de Estados miembros y España en tres, además de sus participaciones en los Consejos Consultivos), sin que se dediquen recursos a desarrollar los conocimientos necesarios para formular propuestas.

El Brexit ha modificado profundamente la organización de la regionalización. Un Consejo Especializado de Pesca (CEP) se encarga de los debates técnicos de gestión entre el Reino Unido y la UE, pero no permite a las partes interesadas expresar sus opiniones. En vísperas de la revisión del Acuerdo de Comercio y Cooperación, la evaluación de la PPC debe tener en cuenta este nuevo contexto, tanto desde el punto de vista de las consecuencias directas para la soberanía marítima y alimentaria de la UE, como de la consecución de los objetivos medioambientales.

b. Cogobernanza

En cuanto a la consulta y participación de las partes interesadas en la toma de decisiones de la PPC, parece que a menudo se les invita a participar, pero que rara vez se escuchan sus propuestas. En el futuro, se debería incluir a las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, ya que conocen el estado actual del sector en Europa y saben a dónde dirigirse para planificar las políticas más adecuadas.

Existen mecanismos para lograr la cogobernanza, y se pueden poner algunos ejemplos en este sentido, como el caso del atún rojo del Atlántico, que demuestra que el análisis y la adopción de medidas correctas de gestión pesquera en coordinación con el sector pueden evitar decisiones innecesarias, como la prevista inclusión en CITES como especie en peligro de extinción, lo que ha ocurrido recientemente con otras especies.

Sin embargo, si retomamos el ejemplo de la OD, ésta se aprobó sin ningún consenso con el sector ni estudios de impacto socioeconómico. El resultado es un reglamento que en realidad es imposible de cumplir en algunos puntos, y que ha creado problemas a flotas y países para los que no había cuotas de pesca disponibles.

Por ello, el CC Sur recomienda que la evaluación de la PPC tenga en cuenta:

- La complejidad de la normativa y la multiplicidad de escalas, que impiden su aplicación eficaz.

- La regionalización, que debe reposicionarse dentro de un proceso de propuestas sólidas, sobre todo en relación con los planes de gestión plurianuales.
- Adaptación de los recursos para permitir la evaluación de expertos independientes por parte de los grupos regionales y los Consejos Consultivos. El papel de los Consejos Consultivos debe adaptarse para aumentar los vínculos con los Grupos de Estados miembros, la Comisión Europea y el CEP (UE/Reino Unido).
- La falta de cogestión, indispensable para que las medidas iniciadas en el marco de la PPC sean realmente aplicables sobre el terreno y no tengan efectos socioeconómicos negativos en el sector.
- El funcionamiento del CCTEP, que debe adaptarse para garantizar una mayor independencia y multidisciplinariedad en los análisis elaborados.

Conclusión :

El CC Sur espera que esta evaluación de la PPC arroje luz sobre sus disfunciones y permita su posterior revisión. Las medidas más urgentes serían: la simplificación administrativa, la equiparación de las normas o level playing field (tanto a nivel europeo como internacional con flotas de terceros países que exportan a Europa) y la apertura de un debate sereno para analizar la situación actual y abordar juntos las cuestiones más importantes para el futuro (en particular, mediante medidas de gestión adecuadas).

La principal valoración que hace el CC del Sur de la PPC es que no ha aportado los beneficios prometidos, lo que implica una continua crisis de confianza en las administraciones por parte del sector pesquero, dado que los objetivos medioambientales de la PPC se han conseguido a costa de la viabilidad económica y social. El CC Sur también lamenta la falta de participación de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, lo que se traduce en políticas inadecuadas y restrictivas.

La clave de una PPC eficaz sería la de situar de una vez a las personas y las empresas, es decir, la esfera social y la esfera económica en el centro del sistema junto a la parte ambiental, con una doble perspectiva de reconocimiento del sector pesquero como:

- un sector estratégico para la creación de empleo y como motor económico de la sociedad en las zonas costeras, y
- un sector que suministra proteínas de alta calidad, necesarias para cualquier sociedad, y que podría desempeñar un papel clave en una futura crisis alimentaria.

En definitiva, el objetivo de la nueva PPC debería ser el de situar a la Pesca como sector primario al nivel de otras políticas comunes como la agricultura.

Posición minoritaria de las ONG medioambientales del CC Sur:

Las organizaciones ambientales valoran positivamente la evaluación de la Política Pesquera Común (PPC) y subrayan que esta debe servir para reforzar su implementación, no para reabrir el reglamento vigente. Consideran que la PPC sigue siendo un marco adecuado para avanzar hacia una gestión pesquera sostenible, y que sus deficiencias pueden corregirse mediante una mejor aplicación y, en casos muy puntuales, con instrumentos legislativos complementarios.

La PPC ha permitido avances significativos, como la reducción de las tasas de sobrepesca (ver STECF - Adhoc - 25-01) y una mejora en la rentabilidad económica del sector pesquero (ver STECF 25-3 y 25-7), aunque esta última se ha visto temporalmente afectada por crisis como la pandemia de COVID y el aumento de los precios del combustible debido a la invasión de Ucrania por Rusia. En este contexto, aunque aún queda trabajo por hacer para alcanzar los objetivos de la PPC, una reforma podría poner en riesgo los avances conseguidos, generando inestabilidad en un sector y afectando unos recursos ya presionados por múltiples crisis.

Las ONG destacan la importancia de fortalecer la dimensión social de la pesca. En este sentido, consideran que una mejor implementación del artículo 17, otorgando mayor peso a los criterios sociales en la asignación de cuotas, contribuiría a mejorar las condiciones laborales y proteger el empleo en las comunidades costeras. Asimismo, alcanzar el objetivo del rendimiento máximo sostenible (RMS) reforzaría el suministro interno de alimentos y la autonomía estratégica de la UE, reduciendo la dependencia de las importaciones.

Las ONG también abogan por controles más estrictos a los productos pesqueros importados, garantizando que cumplan con estándares ambientales, laborales, sanitarios y de trazabilidad equivalentes a los exigidos al sector europeo. Esto es fundamental para establecer una competencia justa y sostenible.

Asimismo, consideran necesario mantener los límites de capacidad de la flota, en términos de potencia y arqueo, y preservar los topes de captura para especies limitantes en pesquerías mixtas, ya que son herramientas esenciales para evitar la sobrecapacidad y prevenir la sobreexplotación.

En definitiva, las ONG consideran que la PPC es un instrumento sólido y eficaz que debe aplicarse plenamente para cumplir sus objetivos, sin necesidad de reformarse.