

La necesaria reforma de la Política Pesquera Comunitaria

(The necessary reform of the EU Fisheries Policy)

Ezeizabarrena Sáenz, Xabier

Nafarroa Behera Plaza, 3. 20001 Donostia-San Sebastián

xabi.ezeiza@icagi.net

BIBLID [1137-439X (2010), 33; 223-231]

Recep.: 14.12.2009

Acep.: 13.05.2010

Dentro del complejo marco global, la nueva Política Pesquera Comunitaria precisa de reformas sustantivas en materia ambiental y de conservación de los recursos marinos. Es preciso garantizar un cumplimiento real de los acuerdos de pesca y de la normativa comunitaria que afecta al sector pesquero, procurando distinguir la pesca realizada con métodos y artes sostenibles de aquella cuyo desarrollo mantiene una razón exclusivamente económica.

Palabras Clave: Derecho Comunitario. Política Pesquera Comunitaria. Recursos Marinos. Pesquerías. Sostenibilidad.

Esparru global konplexuaren barruan, Europar Erkidegoko Arrantza Politika berriak funtsezko erreformak behar ditu ingurumen mailan eta itsas baliabideen kontserbazioaren alorrean. Bermatu behar da zorrotz beteko direla, bai arrantzari buruzko akordioak, bai arrantza-sektoreari eragiten dion Erkidego-araudia, eta, hor, ongi bereizi behar lirateke metodo eta tresna jasangarriekin egindako arrantza, eta soilik arrazoi ekonomiko bategatik garatzen dena.

Giltza-Hitzak: Erkidegoko Zuzenbidea. Erkidegoko Arrantza Politika. Itsas Baliabideak. Arrantza-tokiak. Jasangarritasuna.

Dans le cadre global complexe, la nouvelle Politique Commune de la Pêche a besoin de réformes substantives en matière d'environnement et de conservation des ressources marines. Il faut garantir un respect réel des accords de pêche et de la norme communautaire qui affecte le secteur de pêche, en tâchant de distinguer la pêche réalisée avec des méthodes et des arts durables celle dont le développement garde une raison exclusivement économique.

Mots Clés : Droit Communautaire. Politique Communautaire de Pêche. Ressources Marines. Pêcheries. Durabilité.

INTRODUCCIÓN

Dentro del complejo marco global, la nueva Política Pesquera Comunitaria (PPC) precisa de reformas sustantivas en materia ambiental y de conservación de los recursos marinos. Es preciso garantizar un cumplimiento real de los acuerdos de pesca y de la normativa comunitaria que afecta al sector pesquero, procurando distinguir la pesca realizada con métodos y artes sostenibles de aquella cuyo desarrollo mantiene una razón exclusivamente económica.

Entre las cuestiones a abordar, con carácter general, se encuentra la problemática de las redes de deriva, el arrastre pelágico y la problemática del stock de anchoa. Al mismo tiempo, las cuotas de capturas de esta especie han llegado a ser objeto de curiosos intercambios entre Francia y Portugal en un trueque de poblaciones absolutamente lejanas y desligadas entre sí y en perjuicio de los pescadores de bajura que operan en el Golfo de Bizkaia. Adicionalmente, las cifras correspondientes al sector pesquero tradicional de cualquier Estado miembro se presentan siempre enmarcadas en los grandes resultados macroeconómicos de la pesca global, junto a la pesca industrial o de altura, cuya problemática poco o nada tiene que ver con la que sufre diariamente el sector pesquero tradicional o de bajura. La Política Pesquera Comunitaria debería reflexionar sobre estas cuestiones con anterioridad a la toma de decisiones estratégicas que garanticen el futuro de las distintas pesquerías en la Unión Europea.

Resulta necesario, por tanto, abordar estas y otras cuestiones, desde la perspectiva de la sostenibilidad de los recursos, del sector y desde la perspectiva social que representa una cultura y una forma de vida cuyos contornos requieren de nuevas aproximaciones políticas y jurídicas que nos acerquen a la sostenibilidad real y a la protección efectiva de los recursos marinos. A tal fin, la comunicación abordará las necesidades de reforma de la Política Pesquera Comunitaria vigente, tanto desde la perspectiva de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y la Unión Europea, como desde el punto de vista de las reformas sectoriales a introducir en los Reglamentos y Directivas del sector. Todo ello guarda estrecha e importante relación con la difícil situación que vive el sector pesquero en el conjunto de Euskal Herria.

1. POLÍTICA PESQUERA Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS

Mientras la flota cantábrica de bajura sigue sumida en una profunda crisis estructural, la Política Pesquera de la UE continúa sin diferenciar debidamente las problemáticas pesqueras de las distintas flotas en el contexto comunitario optando, hasta la fecha por pautas de reflexión incompletas que desdibujan cualquier aproximación de contenido social real al fenómeno pesquero en clave de sostenibilidad.

Un buen ejemplo de ello es el caso de la escasez de capturas de anchoa junto a la necesidad de establecer un cierre de la pesca de esta especie, los

intercambios ilegales de cuotas entre Francia y Portugal o la proliferación, aún hoy, en aguas atlánticas de redes de deriva prohibidas formalmente desde enero de 2002. Todo ello, unido a cuestiones políticas y jurídicas de distinta naturaleza, ha derivado en la constatación de un hecho que los pescadores conocen a ciencia cierta: la existencia de límites en las pesquerías de nuestros océanos, tal y como sucede con todos y cada uno de los recursos naturales del planeta. Ello exige, una vez más, establecer o renovar los compromisos adquiridos en la materia para garantizar la sostenibilidad de los recursos marinos.

En este contexto, el principio de integración ambiental en las políticas comunitarias se ha fortalecido al integrarse la misma en el art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea. Sin embargo, la política pesquera de la UE sigue sin integrar debidamente este principio fundamental en la política pesquera, cuyo análisis se mantiene casi como estrictamente económico.

El caso de la flota cantábrica de bajura es claramente sintomático sobre la situación de escasez de recursos que se vive en el Golfo de Bizkaia. Además del paulatino descenso de los stocks y las capturas, el sector debe enfrentarse a factores externos que distorsionan la gestión sostenible de los recursos marinos. Para hacer frente a este fenómeno, la participación del sector en el complicado fenómeno comunitario constituye una necesidad inaplazable. El Derecho Internacional, mientras tanto, se muestra impotente para lograr la ejecución de sus dictados, a pesar de sus notables avances retóricos en materia de protección de los mares y sus recursos.

En el plano de la UE, vienen siendo habituales las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) que constatan la violación, más o menos sistemática, del Derecho Europeo vigente. Entre otras, la Sentencia del TJCE de 12-7-2005¹ puede y debe marcar un antes y un después en el nuevo dibujo de la Política Pesquera Comunitaria. En ella, por ejemplo, se demuestra que los inspectores comprobaron la presencia de peces de talla inferior a la permitida en cada una de las seis misiones que realizaron. En particular, constataron la existencia de un mercado de merluzas de talla inferior a la permitida, que se ofrecían, en contra de las normas de comercialización establecidas en el Reglamento nº 2406/96. Por tanto, la sentencia llega a confirmar la existencia, en este caso en Francia,

[...] de una práctica de venta de peces de talla inferior a la permitida sin que exista una intervención eficaz de las autoridades nacionales competentes, práctica que es tan constante y general que puede poner en grave peligro, por su efecto acumulativo, los objetivos del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros.

1. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 12-7-2005, en el asunto C-304/02.

Además,

[...] la similitud y la reiteración de las situaciones constatadas en todos los informes permiten considerar que estos casos sólo pueden deberse a la insuficiencia estructural de las medidas aplicadas por las autoridades francesas y, por ende, a un incumplimiento de la obligación de realizar controles efectivos, proporcionados y disuasorios que la normativa comunitaria impone a dichas autoridades.

Ello supone, con toda claridad, la violación del art. 228 del Tratado de la Comunidad Europea por parte de Francia, “al no garantizar un control de las actividades pesqueras conforme con las exigencias previstas en las disposiciones comunitarias”.

El TJCE considera, con carácter general, que la obligación de los Estados miembros de velar por que las infracciones de la normativa comunitaria sean objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias reviste una importancia esencial en el ámbito de la pesca. En efecto, si las autoridades competentes de un Estado miembro se abstuvieran sistemáticamente de ejercitar acciones de esta índole contra los responsables de dichas infracciones, correrían grave peligro tanto la conservación y la gestión de los recursos pesqueros como la ejecución uniforme de la política pesquera común.

El propio TJCE sostiene, igualmente, algunas de las claves fundamentales de la gestión de los recursos naturales en aguas comunitarias:

[...] uno de los elementos clave de la política pesquera común consiste en la explotación racional y responsable de los recursos acuáticos de forma sostenible, en condiciones económicas y sociales apropiadas. En este contexto, la protección de los juveniles resulta determinante para la recuperación de las poblaciones. Por tanto, la inobservancia de las medidas técnicas de conservación previstas por la política común, en especial las exigencias en materia de talla mínima de los peces, constituye una grave amenaza para la conservación de determinadas especies y de determinados caladeros y pone en peligro la consecución del objetivo esencial de la política pesquera común.

La importancia de la citada Sentencia del TJCE es notoria en cuanto a los argumentos jurídicos antedichos, así como en lo que respecta a la ejemplaridad del fallo desde el punto de vista político y económico:

- 1) Declarar que la República Francesa no ha adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia (C-64/88) y, por tanto, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE
 - al no garantizar el control de las actividades pesqueras de conformidad con las exigencias de la disposiciones comunitarias, y
 - al no garantizar la incoación de procedimientos, de conformidad con las exigencias previstas en las disposiciones comunitarias, por las infracciones a la normativa de las actividades pesqueras.

- 2) Condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 57.761.250 euros por cada período de seis meses, a contar desde la fecha de la presente sentencia, al final del cual aún no se haya ejecutado plenamente la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada.
- 3) Condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una suma a tanto alzado de 20.000.000 euros.
- 4) Condenar en costas a la República Francesa.

En suma, los criterios normativos y jurisprudenciales en esta materia aparecen bastante claros, como consecuencia directa de los límites existentes en las pesquerías de todo el mundo. Otra cosa es que el cumplimiento real y efectivo de estos parámetros sigue estando pendiente en muchos contextos. Con ello, la política pesquera, sea cual sea su origen, debe decantarse por reafirmar la necesidad de cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros y del sector pesquero en general. Ello requiere una visión sostenible y responsable de la explotación de las pesquerías en la UE, muy en la línea de cuanto se apunta en esta importante Sentencia del TJCE.

Este ejercicio de responsabilidad colectiva en la defensa de las pesquerías redundará, igualmente, en la protección de los derechos que necesariamente asisten a las comunidades pesqueras tradicionales sobre los recursos del mar. El fenómeno de la globalización económica no debiera encontrar apoyos jurídicos para el expolio de los océanos y, con él, el ahogo social de quienes necesitan del mar para subsistir.

2. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA NECESARIA REFORMA

2.1. Acceso equitativo a los recursos para la pesca de bajura y participación del sector

- a) La nueva PPC debe facilitar a los pescadores de bajura y a las comunidades que dependen de esta actividad y del marisqueo, así como de la acuicultura de explotación comunitaria u otras explotaciones a pequeña escala, un trato justo en la asignación de los derechos de acceso a los recursos y a los servicios de apoyo, así como el acceso a la información y a los procesos de toma de decisiones que inciden en su vida y en su subsistencia.
- b) Es necesario garantizar que los grupos más vulnerables del ámbito pesquero como las pequeñas comunidades que dependen de la pesca, las mujeres de las comunidades pesqueras y los pescadores y mariscadores autónomos de pesca artesanal, no se vean discriminados en la asignación de los derechos de acceso a los recursos, aplicando medidas destinadas a incorporar sus opiniones en los procesos de toma de decisiones del sector pesquero.

2.2. Sobre las definiciones de pesca artesanal o de bajura al nivel más adecuado

- a) La PPC debe aportar por reconocer y respetar la naturaleza, la importancia, el potencial y la diversidad de la pesca de bajura y/o a pequeña escala. La definición de la pesca artesanal debe formularse y ejecutarse al nivel más adecuado, ya sea regional, nacional o local. A fin de delimitar el sector teniendo en cuenta las particularidades nacionales y/o regionales y sus aspectos técnicos (capacidad extractiva), medioambientales (selectividad, descartes, escaso impacto sobre los fondos marinos y/o especies no objetivo) y sociales (condiciones de trabajo, grado de equidad en la redistribución de los beneficios y grado de vinculación con las actividades en tierra firme y con el empleo local en el ámbito de las comunidades pesqueras). En todo ello la PPC debe considerar también la estructura jurídica y del control de las empresas pesqueras.

2.3. Reconocimiento de la pesca artesanal o de bajura

- a) La nueva PPC debe reconocer y valorar la contribución del sector artesanal a la sostenibilidad social, económica y ambiental. En el caso vasco y en otros, la implicación de la bajura en la cultura y la identidad son hechos evidentes y dignos de protección y fomento.
- b) Se debe valorar y respetar el papel de la mujer en la pesca y su contribución al sector pesquero y a la sociedad en general y reconocer su condición de agentes económicos, además de la importancia de las actividades sociales, culturales y económicas que desempeñan.

2.4. Derechos de las comunidades de pesca artesanal o de bajura

- a) La PPC debe definir y defender los derechos de los pescadores de pequeña escala y de sus comunidades de acuerdo con el artículo 6.18 del Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable y según sus especificidades y prioridades regionales en pie de igualdad con las restantes flotas, incorporándolos a la legislación.
- b) La PPC debe evitar el uso de herramientas de gestión pesquera regidas por derechos donde los intereses individuales prevalezcan sobre los colectivos, especialmente aquellas que incorporan mecanismos de reparto basados en los mercados. La lógica de instrumentos como las cuotas individuales transferibles (CIT) resulta incompatible con la de la pesca artesanal o de bajura.
- c) Se debe garantizar que la nueva PPC, los regímenes de cuotas y otros sistemas de gestión o artes de pesca limiten el descarte de especies y se asegure la selectividad.

2.5. Enfoque diferenciado a la pesca artesanal o de bajura

- a) Cada sector pesquero necesita un enfoque diferenciado de gestión que permita resolver sus propios problemas de regulación, de manera que si un sector necesita reducir su capacidad los demás no se vean obligados a perder oportunidades de pesca, de empleo u otros beneficios en otros sectores más sostenibles.
- b) Se debe aplicar el principio de subsidiariedad en la gestión de la pesca artesanal, asegurando que los sistemas de gestión de la información y de toma de decisiones incorporen y se guíen por el conocimiento, la experiencia local y buenas prácticas basadas en la experiencia.
- c) Es factible implantar planes de gestión y otras medidas de recuperación de los recursos como las áreas marinas protegidas de interés pesquero tomando como punto de partida las buenas prácticas² ya establecidas, partiendo de las demandas de los pescadores o mariscadoras locales de pequeña escala y sus comunidades, y garantizando la protección de sus derechos de acceso a los recursos. Tales medidas deben diseñarse de manera que sea posible su control biológico y social para poder medir su eficacia socioeconómica y biológica en el tiempo.
- d) La nueva PPC debe apoyar el estudio de la excepción al principio de igualdad de acceso a los recursos comunes en la franja de las doce millas (y las otras áreas de pesca de la pesca artesanal), de modo que se puedan destinar exclusivamente a actividades pesqueras de pequeña escala, respetuosas con el medio ambiente, equitativas desde el punto de vista social y que contribuyan a la prosperidad económica y cultural de las comunidades locales.

2.6. Medidas sociales y económicas complementarias

- a) La nueva PPC debe facilitar el acceso a las subvenciones y demás medidas de apoyo al sector, como créditos o actividades de formación, a fin de que las actividades y operaciones de pequeña escala puedan renovar sus embarcaciones y equipos e incorporar nuevas tecnologías respetando la sostenibilidad medioambiental, económica y social.

2. Entre las iniciativas destacables en este ámbito se encuentran las *Prud'homies* (cofradías de pesca) del Mediterráneo francés, las reservas de interés pesquero de Lira y Cedeira en el Noroeste español, la Reserva Marina de Interés Pesquero de la Restinga - Mar de las Calmas, el Parque Nacional Marítimo de Iroise en la costa occidental de Francia, la pesquería selectiva para langostinos del Golfo de Bizkaia, y el Acuerdo de Pesca de Bajura del Canal de la Mancha entre Francia, Bélgica y el Reino Unido, o el Acuerdo de Nasas de Devon (Sur de Inglaterra).

La flota vasca de bajura ha venido abogando igualmente por esta posibilidad. Véanse las opiniones vertidas por la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental en su Opinión Consultiva de 5-11-2001 sobre el posible establecimiento de reservas de pesca en el contexto de la UE. <http://iceac.sarenet.es/>

- b) Se debe tener en cuenta la vulnerabilidad y capacidad de resistencia de las comunidades pesqueras dentro del proceso de reforma, partiendo de evaluaciones de impacto detalladas y de perfiles específicos sobre la situación de las comunidades, cultivando y promoviendo alternativas e iniciativas de diversificación laboral reales, arraigadas en el contexto local y en las capacidades locales de cambio y de adaptación a un entorno variable.
- c) La PPC ha de prestar especial atención al papel de la mujer en las comunidades pesqueras y velar por que las opciones alternativas de sustento no supongan una sobrecarga de trabajo ni de responsabilidades.
- d) Teniendo en cuenta la enorme interdependencia que existe entre la política pesquera comunitaria y la política marítima, debería mantenerse y priorizarse:
 - los derechos históricos de los pescadores para el acceso a los espacios y recursos costeros en el marco de la nueva política marítima integrada (PMI);
 - el papel de los pescadores de bajura en la definición de tales políticas debe reafirmarse en el contexto de esta nueva gobernanza del litoral enfocada a garantizar la calidad del medio marino en la franja costera así como su biodiversidad.

3. CONCLUSIONES

En resumen, la reforma de la Política Pesquera Comunitaria demanda una paulatina adaptación a las distintas realidades pesqueras que se manifiestan en el contexto de la UE. Entre ellas, destaca la dualidad de la situación vivida en el contexto del Golfo de Bizkaia por las flotas de bajura y altura. En cada uno de los casos de reflexión ambiental, social y económica han de estar presentes y profundizar en la sostenibilidad del sector en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRET, Juan Luis. “Gobernabilidad, legitimidad y discurso científico: el papel de las ciencias sociales en la gestión de la pesca de bajura”. En: *Zainak*, nº 21. Eusko Ikaskuntza, 2002.
- ASTORKIZA, Kepa; DEL VALLE, Ikerne; ASTORKIZA, Inmaculada. “Posibilidades de pervivencia de la cogestión en las pesquerías de la UE: el caso de las flotas artesanales de la Comunidad Autónoma Vasca”. En: *Zainak*, nº 21. Eusko Ikaskuntza, 2002.
- DEERE, Carolyn. “International trade, conservation and sustainable development in the fisheries sector: conflict or compatibility”. In: *Ocean Yearbook* 15. Canada-Chicago University Press: International Ocean Institute, 2001.

- EZEIZABARRENA, Xabier. "Problems and legal rules regarding to driftnets and Community Law". In: *Ocean Yearbook* 15. Canada-Chicago University Press: International Ocean Institute, 2001.
- . "Europe and co-sovereignty". In: *Oxford Magazine*, nº 226. Oxford, May 2004.
- . "Política pesquera comunitaria y conservación de los recursos marinos". En: *Zainak*, nº 25. Eusko Ikaskuntza, 2003.
- . *El sector pesquero vasco ante la UE*. Puerto de Pasaia, 2006.
- GARCÍA-ORELLÁN, R.; BEOBIDE, J. *Hombres de Terranova. La pesca del bacalao 1926-2004*. Puerto de Pasaia, 2004.
- LABORDE, Serge. "Évolution des flottilles des pêches maritimes basques depuis les années 1950". En: *Zainak*, nº 25. Eusko Ikaskuntza, 2003.
- MITXELENA, Anne Marie; BUI DIHN, Laurent. "La législation du droit de la pêche et son avenir dans la politique de l'Union Européenne". En: *Zainak*, nº 21. Eusko Ikaskuntza, 2002.
- RUBIO-ARDANAZ, Juan Antonio. "Levantar la pesca, desplazamiento de técnicas tradicionales en el contexto del cambio en el modo de producción pesquero en el País Vasco". En: *Zainak*, nº 21. Eusko Ikaskuntza, 2002.
- SACK, Karen; KNUDSEN, Anders. *Trade, Environment & Sustainable Development*. WSSD Edition, December, 2001.
- SÁNCHEZ LAMELAS, Ana. *La ordenación jurídica de la pesca marítima*. Aranzadi, 2000.
- WEERAMANTRY, C.G. "Achieving sustainable justice through international law". In: *Sustainable Justice-Reconciling economic, social and environmental law*. Edited by Centre for International Sustainable Development Law. Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

