

La gobernanza en la nueva PPC, desde el punto de vista de Galicia

FERNANDO A. FERNÁNDEZ DOMONTE
INTECMAR/ Consellería do Mar/Xunta de Galicia



Aunque hay quien cree que el término fue recientemente importado del inglés, la palabra “gobernanza” es de uso antiguo en el idioma castellano o español y el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua la define como el “arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. A menudo las referencias a la gobernanza son más simples, pero en la Consellería do Mar de la Xunta de Galicia nos gusta esta definición y mucho nos agrada que la Comisión Europea (CE) encarase la etapa definitiva de la reforma de la Política Pesquera Común (PPC) teniendo en cuenta esta interpretación más amplia y trascendente.

El marco jurídico internacional y la propia legislación comunitaria exigen a la Unión Europea (UE) la aplicación del enfoque ecosistémico en la gestión de la PPC y la regulación de las pesquerías al nivel del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS). Además, después de 30 años de aplicación, la CE y el Parlamento Europeo (PE) no deben dejar pasar un día más sin corregir todas aquellas medidas contenidas en la PPC, que contravienen el espíritu de lo dispuesto en los Tratados.

Por tanto, se impone un cambio en profundidad del actual sistema, de manera que las modificaciones que se introduzcan en la nueva PPC se identifiquen plenamente con el espíritu de los Tratados y con una filosofía de gestión de la pesca enfocada en los ecosistemas.

Objetivos claros y normativa concisa

Por otra parte, estas modificaciones habrán de realizarse con unos objetivos claros, a medio y largo plazo, que garanticen la explotación de los recursos en unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles. Para ello, estos objetivos deben plasmarse en una normativa diáfana, concisa y eficaz, que atribuya a cada actor las competencias precisas para el desarrollo de sus respectivas responsabilidades y que prime medidas contundentes para erradicar la captura de juveniles y las artes de pesca no selectiva, asegurando que no se

ejerza mayor presión sobre las poblaciones de las distintas especies, mediante ulteriores modificaciones de los reglamentos a los que debe atenerse cada arte.

Para evitar cualquier situación traumática que pudiera producirse, este cambio de sistema, partiendo de la actual coyuntura, debería desarrollarse con la introducción paulatina de las oportunas modificaciones, y consolidarse en un plazo máximo de diez años.

La gobernanza implica equilibrio entre Estado, sociedad y economía

Se debe asegurar el equilibrio entre la flota y las posibilidades de pesca

Para este fin, desde Galicia –comunidad en la que la pesca, la acuicultura y el marisqueo adquieren una importancia extraordinaria, al tiempo que su economía depende en gran medida de estas actividades– proponemos que se tengan en cuenta, además de las consideraciones de carácter general ya expresadas, otras orientaciones más específicas, que se desglosen a continuación.

Una PPC de auténtica dimensión europea

La nueva PPC debe tener una dimensión europea, tanto a escala interna como externa, teniendo por objetivos fundamentales propiciar un tamaño de empresas adecuado y una concentración racional de las operaciones, distribuida de manera armónica a lo largo del litoral de la UE; maximizar la producción, para garantizar economías de escala; y asegurar el mejor equilibrio entre la disponibilidad de los recursos y la capacidad de la flota.

Empresas bien capitalizadas que no dependan del erario público

Las empresas pesqueras europeas deben estar bien capitalizadas y ser capaces de renovar sus bienes de capital con sus propios recursos financieros, manteniéndose competitivas en un mercado global y libre. Es decir, deben de estar en condiciones de sobrevivir y competir de

manera provechosa, sin necesidad de medidas proteccionistas, de preferencias arancelarias o de cualquier otra forma de intervención por parte de las administraciones públicas. Este escenario es perfectamente posible, siempre que el sistema que se adopte no impida el progreso de las empresas más eficientes. No obstante, deben de ser excepciones de esta generalidad:

- a) La prohibición de acceso al mercado europeo de productos procedentes de la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, y de los que no cumplen los mismos requisitos higiénico-sanitarios, sociales y medioambientales, que los productos comunitarios.
- b) Las restricciones debidas a situaciones de competencia desleal, según las normas generales de competencia.
- c) El especial tratamiento que pueda requerir la pesca artesanal y el marisqueo.

La pesca industrial y la consolidación del mercado interior

La pesca industrial tiene que ser considerada como cualquier otra actividad productiva enmarcada en la economía europea, que debe desarrollarse bajo los postulados de eficacia y competitividad; no como un sector inmaduro, para el que hay que establecer medidas excepcionales, aún cuando éstas hayan de basarse en derogaciones de lo dispuesto en los Tratados.

En este sentido, la nueva PPC debe garantizar la libre circulación de personas y capitales, y no impedir la consolidación del mercado interior, eliminando las actuales trabas a la transferencia o compra-venta de derechos de pesca entre las distintas empresas comunitarias, independientemente del Estado al que pertenezcan, como ocurre en los demás sectores económicos. Sólo de esta forma se estaría en sintonía con los Tratados y con la Estrategia 2020, unánimemente aceptada. Con objeto de superar los problemas políticos que inicialmente podrían derivarse de la implantación de un sistema de derechos individuales transferibles, este podría aplicarse durante un periodo no superior a cinco años, únicamente en el interior de cada Estado miembro, para después extenderlo a toda la unión.

Por el mismo motivo, para regirse por el nuevo sistema, todas las flotas pesqueras industriales de la UE deben clasificarse en grupos amplios, de acuerdo con las pesquerías que exploten, de manera que la transferencia de derechos de pesca en un periodo inicial de 10 años, sólo se permitiría entre empresas pertenecientes al mismo segmento.

Sistema de gestión propio y descentralizado para las flotas artesanales

En cuanto a las flotas costeras artesanales, es preciso reconocer que juegan un papel económico y social distinto al de las flotas de altura, ya que ejercen su actividad en ecosistemas más

mente descentralizado—por supuesto, respetando los principios fundamentales de la PPC— y basarse en planes integrales, especialmente diseñados para cada región, que contengan medidas locales racionales, y que aseguren tanto el mantenimiento de la actividad en unas condiciones socioeconómicas compensatorias, como la sostenibilidad de los ecosistemas que explotan, procurando su integración en otros aspectos de la PMI.

Se trataría, por tanto, de un sistema diferenciado del de las flotas industriales, que podría obviar la transmisión de derechos. No obstante, no se debería descartar de plano esta posibilidad, ya que relacionando los derechos de pesca con tramos de costa específicos, podría preverse su transmisión, siempre que se efectuase entre empresas de la misma naturaleza —que actúen sobre las mismas poblaciones de peces de carácter local— y estén localizadas en el mismo tramo de costa. Se dispondría así de un instrumento de gran valor para mantener la actividad de manera eficiente en esas zonas.



No debe tratarse a la industria pesquera como un sector inmaduro

La renovación de la flota pesquera es necesaria y debe ser promovida

sensibles y son, a menudo, el fundamento económico de los asentamientos de población dispersos por la costa europea, pudiendo presentar interesantes sinergias con otras actividades de la economía marítima, lo que les permite su compaginación con otros aspectos de la Política Marítima Integrada (PMI). Por tanto, estas flotas artesanales necesitan un sistema de gestión propio, basado en objetivos de mantenimiento del tejido económico y social en las zonas en las que se asientan. Es preciso, por ello, una definición del concepto de pesca artesanal, que tenga en cuenta las especificidades de cada región y que no se base únicamente en el tamaño de las unidades, sino también en otras características, tanto de los barcos, como de las pesquerías en las que se encuadran. Este sistema de gestión tendría que estar fuerte-

Financiación de políticas, más que de proyectos

En el contexto actual de crisis económica y endeudamiento creciente, parece aconsejable prepararse para una PPC con menos dinero público, pero no por ello se puede renunciar a alcanzar los objetivos propuestos o conformarse con que éstos sean menos ambiciosos. Por tanto, la PPC debería concentrarse en la financiación de políticas, más que de proyectos. Estas políticas deben plasmarse en programas en los que se consiguen los objetivos a alcanzar y

los plazos límite para su consecución. Aunque las medidas de gestión y políticas financieras puedan ser distintas para las diferentes modalidades de flota, la financiación debe estar a disposición de todas, sin diferencias entre los distintos Estados o regiones, independientemente de la situación de convergencia en la que se encuentren. El aspecto de la convergencia debe ser cubierto, naturalmente, pero por otras políticas comunitarias.

La renovación de la flota y el exceso de capacidad

Es preciso promover la renovación de la flota. Las unidades pesqueras europeas deben ser modernas y seguras —tanto para la navegación, como para el trabajo a bordo— y reunir unas condiciones de comodidad e higiene para las tripu-

laciones, acordes con los tiempos que vivimos. En este sentido, deben de establecerse normas de seguridad y habitabilidad a bordo y fijar límites máximos de actividad por buque y año a nivel europeo, además de una edad útil máxima de las unidades pesqueras. Sólo de esta manera la pesca puede desarrollarse en unos parámetros de justa competencia y volver a ser una actividad atractiva para los jóvenes europeos.

Permitir el envejecimiento de la flota, pensando en que esta circunstancia puede contribuir a la corrección del exceso de capacidad, sería un error económico y social de gran magnitud. Este problema debe resolverse estableciendo un marco normativo concreto -en el que se fijen con toda claridad unos objetivos dotados de total seguridad jurídica- después de haberse identificado cuáles son realmente las flotas sobredimensionadas que deben reducirse, para determinar en qué cuantía y en qué plazos deben de hacerlo.

Por otra parte, es preciso asegurarse de que las reducciones sean reales, no teóricas o cosméticas, pues han de resolver de manera eficaz y efectiva el exceso de capacidad que se determine, en el plazo más breve posible, permitiendo el saneamiento económico de las unidades que permanezcan activas. Por tanto, es necesario un fondo específico para desguaces, con normas de igual aplicación en todos los Estados miembros.

Investigación coordinada desde la Comisión

Los datos y conocimientos científicos son vitales para la PPC, pues las decisiones políticas deben asentarse en un conocimiento sólido y bien fundamentado del nivel de explotación que pueden soportar las poblaciones de peces; de los efectos de la pesca en los ecosistemas marinos; y de las repercusiones que representan las alteraciones, tales como el cambio climático.

Sólo mediante un estímulo adecuado para la participación en proyectos realmente resolutivos, en forma de una política de investigación de interés europeo, coordinada y dirigida desde la Comisión, y financiada con recursos comunitarios, se podrán lograr los objetivos requeridos, que deben de estar claramente formulados, tanto en los conocimientos concretos a alcanzar, como en los plazos en los que se debe de dar cuenta de los progresos obtenidos.

Por otra parte, para mejorar el conocimiento científico y obtener resultados tangibles de las medidas dispuestas para la conservación de los recursos, es muy importante establecer un diálogo institucionalizado entre científicos, administraciones estatales y regionales, sector y Comisión Europea.

Regulación a nivel del RMS y control por esfuerzo

La regulación de las pesquerías a nivel del RMS, que la nueva PPC debe incorporar, es incompat

tible con el actual sistema de control basado en TACs y cuotas, pues carece de sentido aplicarlo especie por especie.

Únicamente sería posible en determinadas pesquerías monoespecíficas, pero la realidad es que la inmensa mayoría de las pesquerías son multiespecíficas y, si se aplicara una regulación a nivel RMS a poblaciones de especies consideradas individualmente, manteniendo el sistema de TACs y cuotas, lo único que se conseguiría sería fijar TACs más bajos y agravar el lamentable problema de los descartes y las infradeclaraciones.

Por el contrario, si se aplica la regulación basada en el RMS a todo un grupo de especies que constituyan parte de la misma pesquería, y el control se ejerce exclusivamente mediante la regulación del esfuerzo pesquero, se daría un paso muy importante para solucionar el problema de los descartes y, en cierta medida, el del exceso de capacidad.



Un reglamento sobre la gestión del esfuerzo pesquero es fácil de ejecutar, poco costoso para el erario público, y muy eficaz si el esfuerzo se establece a un nivel realista (no traduciendo a esfuerzo las actuales cuotas). Además, su aplicación no distorsiona la pauta económica de la pesca; disuade de incurrir en infradeclaraciones; evita errores de cálculos; alivia el problema de la sobrecapacidad; y resolvería en buena medida el problema de los descartes.

Relaciones económicas con terceros países

El objetivo fundamental de la dimensión exterior de la PPC debe ser el establecimiento de re-

laciones económicas y de cooperación con terceros países, en régimen de no discriminación y para beneficio mutuo, difundiendo a escala internacional el ejercicio sostenible y responsable de la actividad pesquera.

En ese sentido, se hace necesaria una forma especializada de acuerdos comerciales y de in-

versión en la pesca, en los que se garantice la seguridad jurídica de los inversores comunitarios en esos países, y se obtenga para ellos el mismo trato que el que los naturales de esos países pudieran obtener en la UE.

Por otra parte, la UE debe implicarse más en las pesquerías internacionales y hacer valer la importancia del mercado que representa, negando el derecho de entrada a aquellos productos que no sean obtenidos en una explotación sostenible y al amparo del respeto riguroso a los acuerdos internacionales y a las disposiciones de las Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROPs). ⚓