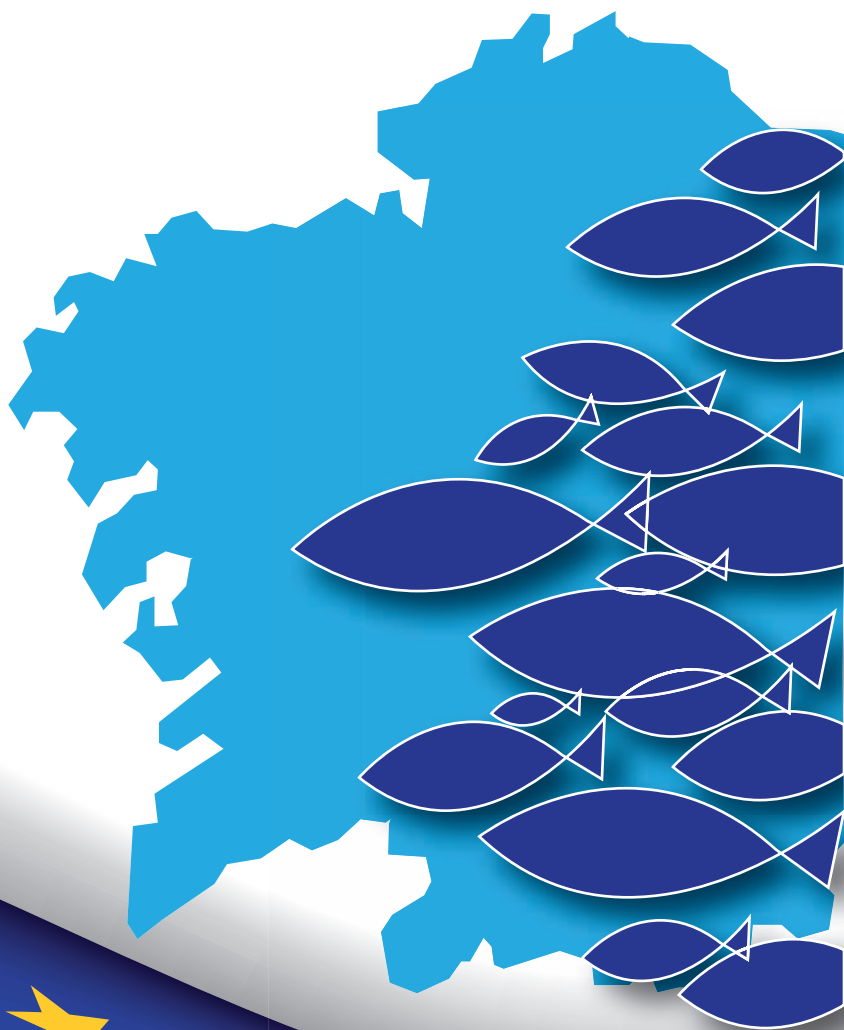


# GALICIA EUROPA

A REFORMA DA POLÍTICA COMÚN DE PESCA:  
POR UN CAMBIO EFICAZ E DE FUTURO



## ÍNDICE

- Versión en galego : ..... Páxina 3
- Versión en castellano : ..... Página 37
- English version : ..... Page 75
- Version française : ..... Page 109

**RESPOSTA DE GALICIA  
AO LIVRO VERDE SOBRE A REFORMA DA PPC**

## INTRODUCCIÓN

Galicia é a rexión europea na que a pesca, a acuicultura e o marisqueo adquiren maior importancia e, ao mesmo tempo, a máis dependente destas actividades produtivas. En Galicia existen numerosas pequenas comunidades costeiras, nas que estas actividades constitúen o motor principal -e a miúdo único- da súa economía. Por estas razóns, desde Galicia obsérvase con interese prioritario calquera acontecemento que afecte ou poida afectar a estes sectores económicos.

O 22 de abril de 2009, a Comisión Europea (CE) fixo público o Libro Verde para a reforma da Política Pesqueira Común (PPC), que aborda unha serie reflexión sobre todas as cuestións controvertidas que da PPC e a súa eficacia se viñeron expresando en diversos foros; reconece os seus fallos e expón unha serie de preguntas sobre asuntos complexos, á vez que fai unha invitación xeneralizada e aberta á participación no debate.

Galicia reconece e agradece a actitude valente da CE, e como mostra diso nada mellor que implicarse no debate e esforzarse en dar unha resposta responsable a ese Libro Verde. Esperamos que a nosa achega sexa o máis útil posible, para lograr unha reforma que converta a PPC nun auténtico proxecto europeo, apoiado e sostido pola opinión pública da Unión e fundamentado no espírito dos Tratados, conforme as normas do libre mercado. Tamén agardamos que contribúa á consolidación de pesca, o marisqueo e a acuicultura, como sectores produtivos, de maneira que se garanta un nivel de vida digno para as persoas que neles atopan ocupación, respectando o medio ambiente e asegurando os abastecementos aos consumidores, a prezos razoables, como, entre outras cousas, propón o artigo 33 do TCE.

O PPC, pola súa propia natureza, deixará de ser materia de confrontación, para contribuír ao gran proceso de construción europea, á consolidación das institucións e do dereito da Unión e a xerar un proceso de achegamento e de cooperación entre todas as rexións e sectores socioeconómicos vinculados ás actividades pesqueiras en Europa.

En Galicia estamos convencidos de que o sector pesqueiro europeo ten intereses comúns, que é posible conciliar para beneficio de todos os Estados membros e de todas as nosas rexións. Temos a certeza de que os intereses do sector pesqueiro europeo non difiren dos intereses pesqueiros da Comunidade internacional, tal e como veñen sendo expresados reiteradamente en conferencias internacionais implicadas no desenvolvemento do Dereito internacional do mar, en xeral, e da pesca en particular. Neste sentido, a reforma do PPC ofrece a oportunidade de volver situar á UE na vangarda do necesario proceso de cambio da orde xurídico marítima, que en moitos sectores xa se está iniciando.

Con ese espírito europeísta damos resposta ao Libro Verde sobre a reforma do PPC, que ha de rexer a partir do 1 de xaneiro de 2013.

## 1.- A EVOLUCIÓN DA POLÍTICA PESQUEIRA COMÚN

A historia do PPC é, dalgunha maneira, un resultado colateral da evolución histórica do proceso de Construción Europea e non se pode entender fóra dese marco. Debemos asumir que existiron neste proceso outros obxectivos políticos que, para o conxunto dos cidadáns europeos, foron máis importantes que o desenvolvemento dunha PPC equilibrada e eficaz. Ese foi o sacrificio que pagou a pesca europea, que viu como, ata agora, os resultados do PPC en materia de conservación dos recursos e progreso económico e social do sector foron, en xeral, bastante decepcionantes:

- Un PPC que frecuentemente non se baseou en principios do ordenamento xurídico comunitario senón en excepcións a el.
- Un sector pesqueiro europeo pouco competitivo, incapaz de abastecer o seu propio mercado.
- Uns recursos, xeralmente sobre-explotados, que non se asignaron da maneira máis eficaz.
- Un mercado no que, a diferenza doutros sectores, non existe plena mobilidade dos medios de produción, o que xera ineficacia económica.
- Un sector económico que escapa á política de competencia europea.
- Un sector con graves problemas económicos, que non resulta atractivo como fonte de emprego para os mozos europeos.
- Unha política exterior con serias deficiencias, que non acaba de xerar beneficios claros aos actores económicos europeos nin contribúe a conseguir os obxectivos previstos nos Tratados.
- Normas e regras extremadamente complicadas e difíciles de levar á práctica, que propician os descartes e a infradeclaración de capturas.
- Falta de poderes de control, por parte da Comisión, na aplicación das normas comunitarias.

- Falta xeneralizada de aceptación da política común, por parte da industria afectada.

- Subsistencia de paternalismo na xestión, que inhibe a toma de responsabilidades por parte do sector.

Fóra da UE e no mundo das relacións (convencionais) marítimas (pesqueiras) internacionais, sucedeu algo parecido e mesmo con peores resultados. Moitos dos países con grandes fachadas marítimas son países en desenvolvemento e carecen dos medios humanos e materiais para controlar as súas augas xurisdiccionais que, por iso, sofren de sobrepesca. Neste sentido, algo que foi creado para fortalecer o acceso dos Estados en desenvolvemento aos seus recursos naturais, como son as ZEE, están a converterse nun lastre. Hoxe en día, moitas desas augas son escenario de pillaxe, pesca ilegal e pirataría.

É obvio que non se pode continuar nesta dirección. Necesítase un cambio substancial e o momento é propicio, pois a pesca xa non constitúe o asunto político candente que adoitaba ser. Agora, a UE -superado o escollo da ratificación do Tratado de Lisboa- debe concentrarse de maneira especial en profundar nos procesos e o desenvolvemento das súas políticas comúns.

## 2.- A POSICIÓN DE GALICIA ANTE AS CUESTIÓN EXPOSTAS NO LIBRO VERDE SOBRE A REFORMA DA PPC EA SÚA RESOLUCIÓN

### **2.1.- Os principios sobre os que debe de asentarse unha futura política pesqueira na Unión Europea**

A Comunidade Autónoma de Galicia comparte a análise que a Comisión fai no Libro Verde sobre os fallos da Política Pesqueira Común, pero como indicamos antes, hai que asumir como feito histórico inevitable que non se adoptaron ao longo dos anos de existencia da PPC medidas máis acordes ao seu desenvolvemento económico. Como dixemos, os obxectivos foron outros e quizais as circunstancias políticas, sociais e económicas non permitan outra cousa.

Pero iso, agora, non pode servir xa de xustificación. A realidade é a que é: si a PPC fallou é porque as medidas adoptadas pola UE non foron as adecuadas. Neste sentido Galicia está de acordo coa Comisión en que se necesita unha verdadeira revolución e esta non pode ser de tipo formal nin de compromiso: simplemente o sistema de xestión das pesqueiras ha de ser radicalmente distinto, é dicir, hai que esquecerse do sistema actual e adoptar outro máis sinxelo e eficaz.

Pero antes de abordar as respostas ás preguntas que expón o Libro Verde, é necesario fixar algúns conceptos básicos, sobre os que ao noso xuízo ha de basearse a futura PPC:

1.- A actividade pesqueira é unha actividade económica como outra calquera e por iso se realizará baixo os postulados de eficacia e competitividade.

2.- A política pesqueira propiciará un tamaño de empresas adecuado e unha concentración racional das operacións, pero posibilitando que esta concentración se distribúa de maneira harmónica e equilibrada ao longo de todo o litoral da Unión.

3.- Recoñecerase o papel social e de redistribución da economía, que representa a pesca artesanal e o marisqueo, que deben de

ser diferenciados da pesca industrial e estar suxeitos a regras específicas.

4.- Realizárase unha política tal que propicie que o emprego no mar sexa atractivo para a mocidade europea.

5.- O mercado de produtos da pesca ha de ser un mercado único e aberto á competencia para todos os países produtores, pero en aras á protección dos consumidores europeos e do mantemento dunhas normas da competencia xustas, así como da trazabilidade dos produtos, non debe de estar aberto a aquelas producións que, en orixe, non estean suxeitas ás mesmas normas socioeconómicas, ambientais, sanitarias e de calidade que as esixidas aos produtores europeos. En particular, débese de estar atento a aqueles produtos procedentes dunha pesca ilegal, non declarada ou non regulamentada.

6.- A pesca, no seu aspecto exterior, non debe de ser un elemento de cooperación ao desenvolvemento, en distinta medida en que o teñen que ser outros sectores económicos. Con independencia de que deba de respectar o principio de articulación de políticas comunitarias, previsto no artigo 178 TCE.

Establecidos estes principios, imos tentar dar resposta ás preguntas expostas pola Comisión Europea no Libro Verde para a reforma da PPC, seguindo a orde e os temas tal e como están expostos no citado documento.

### **2.2.- Abordar un problema pertinaz: o exceso de capacidade das frotas**

O Libro Verde expón respecto diso as seguintes preguntas:

- *¿Debe limitarse a capacidade a través da lexislación? En caso afirmativo, de que maneira?*
- *Establecemento dun fondo puntual para o despezamento, ¿pode constituír unha solución ao problema?*

- *Poderían utilizarse en maior medida os dereitos transferibles (individuais ou colectivos) para contribuír á redución da capacidade das frotas de altura?. Ental caso, ¿como podería levar a cabo esa transición? ¿Que cláusulas de salvagardo se deberían establecer se se aplica o devandito sistema? ¿Poderían adoptarse outras medidas que fornecesen o mesmo efecto?*
- *Esta elección, ¿debe corresponder de maneira total aos Estados membros ou se necesitan normas comúns a nivel das rexións mariñas ou a nivel da UE?*

Para contestar a estas cuestións desde a lóxica económica e a lóxica do ordenamento xurídico comunitario, hai que facer antes algunhas consideracións. A estas alturas ninguén vai discutir que para ser competitivo nun mundo globalizado as empresas teñen que ter como obxectivo acadar un máximo de produtividade sustentable. Ese concepto expresa a influencia do traballo -ou doutro factor produtivo- na produción total dunha empresa, sector ou economía dun país.

A produtividade depende esencialmente das calidades profesionais, das tecnoloxías empregadas e da organización empresarial, sendo un elemento básico para explicar o crecemento e a capacidade de competir. Aínda que a produtividade é un concepto claro, a súa cuantificación resulta problemática, debido ás dificultades para imputar os cambios da produción aos distintos factores que participan nela (capital, traballo humano e recursos naturais) ou para comparar distintas unidades produtivas en tempos diferentes.

A cuestión que se pode expor é a de se hai que aplicar na pesca europea modelos capital intensivos ou, máis ben, man de obra intensivos. Na nosa opinión e con certas medidas correctoras -especialmente para a pesca artesanal- hai que ir a modelos de explotación de alta tecnoloxía, xa que as empresas pouco tecnificadas non teñen ningún futuro. Non nos enganemos, hoxe o mercado de produtos da pesca está globalizado e globalizarse aínda máis.

Non se pode recorrer ao proteccionismo, para que un sector pouco tecnificado poida defenderse das crecentes importacións, porque sería defender a ineficiencia, manter un emprego precario e inestable e, digámolo sen reviravoltas, unha inxustiza, xa insustentable dende unha Europa opulenta, con respecto aos países subdesenvolvidos.

O cumio Europeo de decembro de 2008 concluíu que, nin sequera no marco da actual crise financeira e económica pode considerarse o proteccionismo como unha opción. Hai que competir pois co máximo de tecnoloxía posible e, por iso, os buques deben de ser cada vez máis eficientes. E cando as unidades non sexan capaces de incorporar con eficacia as novas tecnoloxías, teñen que ser substituídas por outras que as incorporen. Os barcos non poden ser vellos, polo que han de ser renovados cunha frecuencia prudente.

Respecto ao investimento a actual frota europea está estancada, sen chegar a acadar a súa modernización plena e no límite do que permitiría a tecnoloxía actual. Isto, en gran medida, débese a que a normativa actual non fomenta a renovación tecnolóxica, senón todo o contrario; non se trata aquí dun problema de axudas económicas do sector público, senón máis ben da pouca seguridade xurídica que ofrece aos investidores privados o sistema actual, que non asegura a consolidación a longo prazo dos dereitos de pesca, ao que se une, como feito agravante, os baixos prezos que obteñen os produtores europeos, o que supón unha explotación con rendementos económicos moi marxinais.

Como consecuencia indesexable e colateral, os estaleiros europeos, localizados nas rexións costeiras, non están a traballar a pleno rendemento. Isto non é de fácil comprensión en momentos de crise como os actuais e en detrimento do desenvolvemento pleno dunha Política Marítima Integrada (PMI) en Europa, que consolide unha actividade económica sustentable e respectuosa coa contorna mariña.

Volvendo agora ás cuestións do Libro Verde, a solución máis lóxica para resolver o exceso

de capacidade que propicia a sobreexplotación dos recursos e o estancamento económico, é, como punto de partida, o despezo das unidades que exceden o nivel de capacidade óptimo. Temporalmente pódese recorrer a medidas de limitación temporal da actividade ou de efectividade das artes e aparellos de pesca, pero isto implica, salvo os tempos que son impostos pola lexislación laboral, corrixir a situación impondo a ineficiencia á frota.

Se queremos resolver o grave problema de exceso de capacidade, é evidente que se necesita un marco normativo que exprese con claridade os límites da redución de capacidade que a Unión Europea debe de realizar, doutra maneira e sen expectativas a longo prazo, ningún investidor ou produtor ou conxunto de produtores estará disposto a realizar ningunha acción de redución de capacidade. Como en toda actividade de xestión os obxectivos serán claros e dotados de seguridade xurídica, expresando de maneira diáfana cómo se faría esta redución e qué prazos habería.

Non se pode dicir que existe un exceso de capacidade de maneira xeneralizada; é preciso identificala, cuantificala e propiciar as condicións adecuadas para que os propios operadores económicos poidan establecer cal é esta capacidade ideal. Por iso, o primeiro que hai que facer son os estudos necesarios de que frota -e si fose posible por cada Estado- están sobredimensionadas en relación ás súas posibilidades de pesca.

Naturalmente, en consonancia co anterior e admitindo que sexa necesaria tal redución, estas reducións non poden ser cosméticas, senón que deben resolver de maneira eficaz e efectiva o exceso no prazo de tempo máis breve posible, para asegurar rendibilidades normais á frota resultante, que desta forma se vería saneada. Para resolver o exceso de capacidade de forma eficaz e a curto prazo, é necesario un fondo específico para o despezo, pero con normas de igual aplicación en todos os Estados membros e que eviten que un Estado membro poida bloquear a aplicación dun esquema de redución no seu territorio. Quizá a mellor solución, como xa apuntamos antes, é que sexa o mercado o que

propicie a redución de frota e para isto os dereitos transferibles revélense sen dúbida como a opción máis barata e rápida. Isto necesita un marco xurídico a nivel europeo.

Neste sentido, o mantemento da Estabilidade Relativa pode actuar como unha barreira á transferencia dos devanditos dereitos entre os distintos Estados membros. Por iso, se os límites se definen para cada Estado membro, un sistema de transferencia de dereitos terá validez só no interior de devandito Estado membro, pero os incentivos diminúen si non existe unha norma equitativa e equivalente para todos os Estados membros. No entanto, hai que encarar este problema con mentalidade aberta, aínda que isto obrigue a manter durante un certo tempo a Estabilidade Relativa, pero obrigando á EE.MM. a que abran o goce dos seus dereitos nacionais a outras empresas doutra EE.MM.

Galicia entende que un sistema de transferencia de dereitos individuais de pesca a nivel europeo é positivo para a redución do grave problema de exceso de capacidade, aínda que devandito sistema, calquera que sexa, só debe de ser de aplicación para a frota de altura europea. Pola contra, para a frota artesanal un esquema semellante non é conveniente por diversas razóns de tipo socioeconómico e, polo tanto, a xestión deste tipo de frota é máis eficaz a nivel rexional, onde certas restricións están xustificadas.

É importante tamén sinalar que calquera sistema de dereitos transferibles a nivel europeo require unha política estrutural harmonizada, na que non existan diferentes mecanismos aplicables a distintas rexións ou estados membros, que poidan supor unha distorsión á libre competencia.

Por outra banda, o sistema de dereitos transferibles poden incluír cláusulas de salvagardo, que eviten unha concentración excesiva dos dereitos nunhas poucas mans, ou que impidan que certas rexións se vexan completamente desposuídas dos seus dereitos.



A eliminación brusca da Estabilidade Relativa pode expor certos problemas sociopolíticos no medio prazo, polo que o establecemento de calquera sistema de dereitos transferibles funcional a nivel da Unión Europea, tería que vir precedido da adopción de certas medidas previas como:

1. Unhas normas de transferencia iguais para todos os Estados membros e establecidas a nivel comunitario

2. A adopción dun esquema de transferencia de dereitos comunitario, que nun período transitorio só se aplicaría no interior de cada Estado membro

Unha vez que se cumprisen ámbolos requisitos e transcorrido un período transitorio, nunca superior a cinco anos, este esquema podería abrirse á totalidade da Unión.

En relación coa cuarta pregunta, estímase que estes esquemas non deben de ser adoptados a nivel de cada Estado membro. Precisamente, un dos erros do pasado pode ser deixar liberdade aos Estados membros para adoptar ou non adoptar un esquema financiado con fondos públicos, resultando desta maneira moi minguada a eficacia desta medida a nivel comunitario. Pola contra, o esquema -e moi probablemente todas as decisións de financiamento- deben de levarse a cabo a nivel comunitario, ao ser o problema desta natureza. Pode ser tamén adoptado a nivel de rexións mariñas, entendendo que as medidas deben ter idéntico carácter ao caso anterior.

### **2.3.- Precisar os obxectivos políticos**

O Libro Verde lembra que o actual regulamento do PPC establece o seguinte: «A política pesqueira común garantirá unha explotación dos recursos acuáticos vivos que facilite unhas condicións económicas, ambientais e sociais sustentables» e respecto diso, expón as seguintes preguntas:

- *Como se poden definir de forma clara e por orde de prioridade os obxectivos en materia de sustentabilidade ecolóxica, económica e social, a fin de proporcionar orientacións a curto prazo e*

*garantir a sustentabilidade e a viabilidade da pesca a longo prazo?*

- *A futura FFC debe fixarse como meta apoiar o emprego no sector pesqueiro ou ben crear empregos alternativos nas comunidades costeiras a través da PMI e doutras políticas da UE?*

- *Que indicadores e obxectivos de execución poden definirse que sirvan de guía a efectos da adopción de decisións e a esixencia de responsabilidades? De que modo deben establecerse os prazos temporais para acadar os obxectivos?*

En canto á primeira pregunta, que é básica para o establecemento dun novo sistema, a resposta non pode ser outra que a de estimar que calquera obxectivo que se estableza ten que ter en conta, polo menos a medio e longo prazo, as novas tendencias na xestión das pesquerías, que na actualidade son o enfoque ecosistémico e a regulación a nivel do Rendemento Máximo Sustentable (RMS).

Os obxectivos a medio e longo prazo deben ser os de garantir unha explotación nunhas condicións económicas, ambientais e sociais sustentables: un triple obxectivo sen priorizar ningún.

Con respecto ao enfoque ecosistémico, en Galicia estimamos que aínda non se desenvolveu suficientemente o coñecemento científico, como para que poidan levar a cabo medidas específicas baseadas neste enfoque nun futuro inmediato. En canto á cuestión da regulación das pesquerías ao nivel do RMS, creemos que a Comisión debe desenvolver os enfoques multiespecíficos, por pesqueira, máis aló dos actuais plans por stock.

Todos os límites de xestión establecidos por ICES baséanse nos que se coñecen como modelos analíticos, pero o Cumio Mundial sobre Desenvolvemento Sustentable de 2002 en Johannesburgo, reintroduciu o concepto de Rendemento Máximo Sustentable, propio dos modelos de produción xeneralizada:

“30. Para conseguir a explotación sustentable das pesqueiras requírense as seguintes accións a todos os niveis: a) Manter ou restaurar os stocks a niveis que poidan producir o **rendemento máximo sustentable** co obxectivo de alcanzar estes niveis para os stocks en sobreexplotación con carácter de urxencia e se é posible **non máis tarde de 2015**”.

O problema é que a maioría das pesquerías son multiespecíficas e se aplica unha regulación a un nivel RMS, aplicado a poboacións de especies individuais e co mesmo sistema de TACs e asignación de cotas que o actual, non lograremos nada realmente novo. Únicamente estableceríamos unha serie de TACs a un nivel máis baixo que os actuais, o que non solucionaríase o fracaso do PPC actual nin se achegaría nada novo ao sistema.

**Pola contra, se se aplica a regulación baseada no RMS a todo un grupo de especies que constitúan, falando en termos xerais, parte da mesma pesquería mixta, e que o control e as restricións se traduzan máis tarde nunha regulación que abandone o control do nivel de capturas e que se basee exclusivamente na regulación directa do esforzo, axustado a un novo sistema de dereitos transferibles individuais, poderíase solucionar tanto o problema do exceso de capacidade de frota, como o problema dos descartes.**

Hai precedentes deste tipo de regulación: en ICNAF, precursora da actual NAFO, estableceuse nos anos setenta do pasado século, un sistema que se coñeceu polo nome de *Two-tier quota regulation*, que se baseaba no feito de que o control pesqueiro aplicado a cada especie de forma individual tiña algúns defectos, de modo que se aplicou un modelo de produción xeneralizada á totalidade das pesquerías de especies demersais do *Georges Bank* e da zona de Boston, para producir unha cifra RMS para o conxunto de todas as especies.

Quedaría claro que regular ao nivel de RMS implicaría, se se queren obter resultados prácticos, o abandono da presente regulación por medio de TACs e cotas individuais, substituíndoo por un novo sistema de

regulación de esforzo, que evitaría os descartes e sería moito máis sinxelo e barato de aplicar en termos de control. É posible facelo, aínda que o establecemento práctico de tal sistema requira, sen dúbida, unha reflexión máis profunda que o presente documento e a realización dun estudo técnico previo, ao efecto. Neste sentido, os posibles beneficios dun sistema de xestión por esforzo non deberían xulgarse pola experiencia recente do 'Anexo II' dos TACs e cotas en anos recentes, convertido nun exemplo negativo de excesiva complexidade. Os sistemas de xestión por esforzo, si se aplican a unha frota dimensionada en equilibrio cos recursos, poden ser notablemente sinxelos e fáciles de controlar.

Todo iso podería ser aplicable ás frotaa de carácter máis industrial, mentres que as frotaa artesanais, que pescan nas zonas costeiras, poderían beneficiarse dun sistema diferente, baseado en obxectivos de mantemento do tecido económico e social nas zonas en cuestión.

En canto á segunda pregunta, é evidente que calquera política en calquera área económica, e a pesca éo, debe de apoiar o emprego no sector pesqueiro, independentemente de que, por suposto, sempre é desexable a diversificación económica das comunidades costeiras. O problema é que tipo de apoio ao emprego se desexa.

Para comezar, recoñezamos algo que é máis que evidente: En Europa, o mar como fonte de emprego é cada vez menos atractivo. Os mozos escapan de todas as mariñas e estase recorrendo masivamente á contratación de traballadores do exterior.

A competitividade nunha sociedade moderna lógrase mediante a creación dun verdadeiro espírito de equipo nas empresas, para o que é indispensable a creación de condicións laborais agradables e de futuro. O mar é vocacional e non se pode pedir a ninguén que traballe neste medio se non lle gusta. O problema que se está dando en Europa é que habendo abundancia de persoas que se poderían sentir vocacionalmente

atraídos por un emprego no mar, non o fan porque entenden que ese traballo nin está remunerado adecuadamente, nin as compensacións en materia de tempo libre e compatibilidade coa vida familiar están en liña coas condicións que se poden conseguir nun emprego en terra.

Como consecuencia desta percepción, bastante xustificada hoxe en día, considérase que o traballo no mar é emprego de baixa calidade, que só poden aceptar os que, vindo de fóra, están dispostos a facer todo tipo de sacrificios para acadar unha vida mellor que a que tiñan nos seus países de orixe. Esta parece ser a situación no mundo do mar en Europa e, ademais, en todas as mariñas: pesca, mercante e de guerra. Europa ten un grave problema.

Agora ben, o caso é cómo solucionar este problema, que parece que só se detivo temporalmente pola actual crise xeneralizada da economía. Comezaremos de novo por considerar a conveniencia ou non, de manter un esquema capital-intensivo en contraposición a un esquema de man de obra-intensivo para determinar a influencia na calidade de emprego dun ou outro esquema. En definitiva debemos de ser capaces de formular se debemos de maximizar o nivel de emprego na pesca, en detrimento da tecnoloxía, ou se debemos de maximizar o uso da tecnoloxía en detrimento do número de empregados.

A cualificación profesional é un dos elementos clave para unha produtividade elevada. É evidente que conseguir que profesionais cualificados traballen no mundo do mar require de varias premisas básicas. Os traballos cualificados son propios de empresas tecnolóxicamente avanzadas e requiren traballadores moi ben formados. Iso, que é unha obviedade, implica que os salarios deben ser máis ben elevados e cun plus atractivo con respecto aos traballos estándar en terra, polos esforzos adicionais que o traballo no mar supón.

Se ademais engadimos que o traballo no mar é máis complicado que en terra, onde o chan da fábrica non se move e normalmente non se traballa á intemperie, temos que

engadir a cuestión do confort e habitabilidade das embarcacións. Isto só se logrará, con toda probabilidade, en embarcacións de nova construción, deseñadas baixo unha normativa oficial estrita respecto diso.

Se non se consegue ter unha frota adecuada a estas condicións, a solución pasará pola contrata de traballadores inmigrantes, que estean dispostos a traballar baixo unhas condicións máis penosas, o que non parece nin xusto, nin desexable, nin sustentable. En definitiva, hai que equilibrar o desexo de manter o emprego e fixar poboación en áreas ás veces periféricas e que non teñen moitas outras oportunidades de emprego na zona, coa necesidade ineludible de manter, mesmo na frota artesanal, un nivel de competitividade suficiente: isto require non só falar de tecnoloxía, senón dunha verdadeira política de emprego no propio sector pesqueiro.

De novo reiteraremos que lograr unha política de emprego como a anterior, que é a única aceptable na UE, só é posible cunha frota reducida, e unhas pesqueiras xestionadas a un nivel de rendemento aceptable; entendemos que isto só é posible cun cambio de sistema de control baseado nas consideracións anteriores de dereitos transferibles e xestión mediante a regulación do esforzo pesqueiro e o abandono do actual sistema de TACs e cotas. Non esquezamos o feito, de que a actual PPC conduciu á pesca europea á situación actual de empregos de baixa calidade e necesidade de recorrer a man de obra estranxeira, de dubidosa cualificación; o mesmo fracaso que o que prevalece na situación da mariña mercante europea.

Por suposto, sempre é desexable un desenvolvemento paralelo de empregos alternativos nas comunidades costeiras, a través da PMI e outras políticas da Unión. Isto é de especial relevancia para o sector da pesca artesanal; pero é definitivamente necesaria unha política real de emprego, acorde coas pautas xerais do PPC.

En canto á terceira pregunta deste apartado, formulada nesta sección do Libro Verde, a resposta descansará no tipo de decisión que se

adopte para os dous aspectos anteriores. Se se cambia o sistema actual por outro de control do esforzo pesqueiro, haberá que facer fincapé no control estatístico das capturas e no aumento progresivo e constante do coñecemento científico. Isto pode necesitar unha verdadeira política científica europea, orientada de maneira moi especial a resolver as necesidades de coñecemento para que o sistema funcione.

Os prazos temporais deben ser realistas e razoables, no sentido de establecer como referencia para o medio prazo, cinco anos e para o longo dez. Todo o que supere estas marxes supón, inevitablemente, que se adoptarían decisións temporais que non resolverían os problemas principais, que levaron ao fracaso sen paliativos do actual PPC.

#### **2.4.- Centrar o marco de adopción de decisións en principios básicos a longo prazo**

A Comisión expón unha serie de cuestións neste apartado, que non son de fácil resposta, quizais pola maneira confusa en que son expostas. Non queda claro que é o que se suxire. Por unha banda parece avogar por un maior poder executivo para a Comisión e, por outra, propón analizar a delegación de certas decisións, que non se precisan suficientemente, para que se poida dar unha resposta. Expóñense tres preguntas neste apartado:

- *De que maneira se podería clarificar a actual división de responsabilidades entre adopción de decisións e execución, co fin de fomentar unha visión a longo prazo e unha maior efectividade no logro dos obxectivos? Que aspectos deberían delegarse na Comisión (en consulta cos Estados membros), nos Estados membros e no propio sector?*
- *Considera que sería unha boa idea a descentralización das decisións sobre cuestións técnicas? Cal sería a mellor opción para descentralizar a adopción de decisións técnicas*

*ou de execución? Sería posible que a competencia en materia de decisións de execución fose asumida polas autoridades nacionais ou rexionais no marco dunha normativa comunitaria sobre principios xerais? Que riscos levaría iso aparelado a efectos de control e observancia da política e como poderían eludirse tales riscos?*

- *De qué maneira podería reforzarse o papel consultivo dos grupos interesados en relación co proceso de adopción de decisións? Como se adaptarían o CCPA e os CCR ao enfoque rexionalizado?*

Estimamos que é difícil dar unha contestación individualizada a este tres preguntas, polo seu alto grao de imbricación. Enténdese e parece razoable a proposta da Comisión, de que se diferencie entre a lexislación sobre os principios ou fundamentos do PPC e a súa execución ou aplicación das medidas na práctica. En efecto, estamos nun ámbito onde non xoga o principio de subsidiariedade previsto no artigo 5 TCE para políticas compartidas e excluído daquelas políticas cuxa competencia, como ocorre coa conservación e xestión dos recursos pesqueiros, asumiron con carácter exclusivo as institucións da Unión.

Por iso e en principio, nada que opor a esta división, onde **as normas básicas** se discutirían e aprobarían mediante o procedemento de **codecisión**, especialmente naquelas materias que son da **competencia exclusiva da Unión Europea**. Aínda que estamos seguros de que non se está propondo que as facultades directas de execución supoñan **un aumento da discrecionalidad por parte da Comisión, convén que desapareza da normativa calquera aspecto que puidese dar esta sensación e para iso, a normativa debe de ser clara e detallada, e a capacidade de actuación ou interpretación discrecional da Comisión, debería de ser reducida ao mínimo e non escapar a todo control de legalidade por parte do Tribunal de Xustiza da UE.**

**A pesca, como toda actividade económica, necesita seguridade xurídica e**

**non pode estar suxeita á arbitrariedade nas decisións administrativas.** Quizais o procedemento de comitología deba de ser adaptado especificamente, para dar máis garantías na toma de decisións e asegurar a participación das organizacións profesionais afectadas. **En definitiva, é necesario evitar que a delegación de execución do PPC á Comisión poida dar a impresión de que ampararía actuacións discrecionais e non esperadas por parte daquela e sen unha normativa clarísima e detallada sobre que é o que se pode facer e que é o que non. No entanto, debe quedar claro que o mantemento dun marco de xestión comunitario é desexable, e que deberá evitarse o fraccionamiento e delegación da xestión á EEMM., salvo quizá nalgúns aspectos relacionados coa pesca artesanal.**

Doutra banda, se se escolle un procedemento tipo comitología, debe darse representación e poderes de decisión a aqueles estamentos que teñan unha clara representación e respondan democraticamente ante electores, e que representen sectores concretos. Neste sentido, as administracións públicas, sempre que actúan en nome dos electores europeos e o Parlamento, son opcións lóxicas, aínda que por suposto non son as máis adecuadas para facer a microgestión que o PPC require. Máis aló das administracións non debe darse este tipo de representación, máis que aos representantes dos colectivos profesionais, por exemplo as Organizacións de Produtores, ás que a nova política debería de reforzar considerablemente nos seus medios e nas súas funcións.

Contestar ás dúas últimas cuestións é totalmente prematuro, pero hai que dicir que probablemente non resulta o máis adecuado que as decisións técnicas sexan obxecto de descentralización e que polo momento o marco a nivel comunitario resulta o máis adecuado. Pode haber un enfoque regionalizado, pero nestes momentos pode resultar prematuro, sendo necesario resolver antes outras cuestións de máis calado.

## **2.5.- Fomentar que o sector asuma unha maior responsabilidade na aplicación do PPC**

O Libro Verde expón que dentro dunha formulación principalmente descendente, que é no que se desenvolveu ata agora a PPC, o sector pesqueiro recibiu poucos incentivos para comportarse como un actor responsable, que ten que render contas sobre a explotación sustentable dun recurso público, e que o establecemento de dispositivos de coxestión podería contribuír a investir esta situación. Exponse a continuación as seguintes preguntas:

- *De que maneira poden conferirse máis responsabilidades ao sector, de forma que goce de maior flexibilidade, pero siga contribuíndo ao logro dos obxectivos do PPC?*
- *Como pode estruturarse o sector extractivo de tal maneira que poida asumir a responsabilidade da súa autoxestión? Deberían converterse as OP en órganos a través dos cales o sector asuma responsabilidades de xestión? Como podería garantirse a representatividade das OP?*
- *Que tipo de salvagardo e mecanismos de supervisión se necesitan para garantir que a autoxestión por parte do sector extractivo non derive en fracaso e logre aplicar con éxito os principios e obxectivos do PPC?*
- *Debería o sector extractivo asumir unha maior responsabilidade financeira, pagando polos dereitos ou compartindo os custos de xestión, como os custos de control? Debería aplicarse este principio unicamente á pesca a gran escala?*
- *Se se outorgara máis responsabilidade ao sector, de que maneira poden porse en práctica os principios de mellor xestión e proporcionalidade, contribuíndo ao mesmo tempo á competitividade do sector?*
- *Existen exemplos de boas prácticas en pesquerías concretas aos que se debería dar maior difusión? Deberían establecerse incentivos*

*para a aplicación de boas prácticas? De que incentivos podería tratarse?*

Todas estas preguntas vólvennos a retrotraer ao problema da necesidade de que exista unha normativa clara, que permita ao sector saber exactamente os beneficios económicos e de organización que pode lograr mediante a adopción dunhas prácticas ou outras. **En definitiva, estamos a tocar unha vez máis o problema da necesidade dunha seguridade xurídica para a acción empresarial, que ata a data non existe.** É necesario que a industria pesqueira asuma a súa responsabilidade, pero iso só é posible se se lle permite gozar de suficientes garantías xurídicas, o que implica, en especial, a existencia dun mecanismo de adquisición de dereitos de pesca a longo prazo, que proporcione garantías para o investimento.

Para iso, é absolutamente necesario que a normativa sexa sinxela, facilmente aplicable e uniforme en toda a Unión Europea, aínda que a aplicación da norma se fixese a nivel de cada Estado membro. É imposible dar máis posibilidades de xestión ao sector, si non se especifica claramente o que se lle delega e a marxe de liberdade de que dispón, para organizar a súa actividade económica. Estamos, en definitiva, falando de dereitos dos operadores para uso individual ou para uso a través das OPs e demais organizacións do sector, como as Confrarías de Pescadores no caso da pesca artesanal e o marisqueo en Galicia.

Canto máis se definan os dereitos de propiedade ou de uso, que se asignen individualmente a cada operador, así como a modalidade da súa transferencia, máis se lle poderá esixir en materia de xestión, pero tamén máis incentivos económicos terá o sector para organizarse de forma economicamente eficiente. **O establecemento dun sistema europeo de dereitos non implica a perda do carácter de ben público dos recursos mariños, e por iso debe de entenderse que estamos a falar de dereitos de uso, que igual que os de propiedade, deben de estar dotados dun sistema que proporcione seguridade**

**xurídica aos operadores e unha perspectiva o suficientemente longa como para estimular os investimentos de capital.**

Con respecto ás preguntas que se fan no sentido de conferir ás OPs unhas facultades mínimas de cogestión, é necesario, en primeiro lugar, ter en conta nesas consideracións ás demais organizacións representativas do sector, e que o sistema asegure os seguintes principios, sen os cales as citadas organizacións estarían inermes para aceptar as dicir delegacións de responsabilidade:

1. Se se quere que as OPs xoguen un papel activo nunha redución adecuada da frota europea, é indispensable a existencia dun marco xurídico unitario na Unión, que marque os obxectivos de redución e os prazos e que permita o desenvolvemento dun verdadeiro espazo e mercado interno da pesca.

2. Pero sería absurda calquera medida de redución que non levase parella medidas normativas, que impedisen que a situación se volvea a repetir. A economía da pesca é de tal modo que, se a entrada fose libre, as pesquerías evolucionarían sempre cara a unha situación de sobrepesca, na que os custos e os beneficios se equilibrasen. Por tanto, debe de establecerse un sistema europeo de restrición á entrada, mediante unha normativa a nivel da Unión, impedindo que se formen sistemas distintos a nivel de cada Estado membro, o que non sería acorde cun mercado interior único, e unha regulación única e non segmentada do devandito mercado.

3. É indispensable o establecemento para a pesca industrial dalgún sistema europeo de dereitos pesqueiros individuais transferibles, que en principio non sería aplicable á pesca artesanal. Dito sistema europeo introduciría unha competencia sá e libre na pesca, que necesitaría menos regulación e menos intervención e que permitiría ás OPs unha verdadeira reorganización da actividade. O sistema de transferencia debería de contemplar o que é transferible tanto a nivel individual como de OP a OP. Os principios de mellor xestión e proporcionalidade só poden

ser exercidos polo sector cando é posible na práctica racionalizar a explotación para maximizar a operatividade e eficiencia económica das unidades, así como evitar descartes.

4. É necesario admitir, sen complexos nin prexuízos, que necesitamos unha simplificación das normas e regulamentos, empregando, por suposto, os datos científicos e de investigación como base para establecer unha política. É posible un enfoque diferente, sobre todo no que se refire ás pesquerías multiespecíficas das frotas de altura, que tería que basearse unicamente nun sistema de xestión do esforzo pesqueiro e medidas técnicas sen limitación de capturas. A nosa tendencia foi esquecer que os TACs se estableceron, en principio, para regular o nivel de mortalidade por pesca producida polo esforzo pesqueiro exercido sobre unha poboación concreta. **Debemos volver empezar polos principios básicos e regular o esforzo mediante sistemas simples: un regulamento sobre a xestión do esforzo pesqueiro baseado nos días que se pescou, é fácil de executar, pouco custoso para o erario público e moi eficaz, se o esforzo establécese a un nivel realista.** Isto realmente pode evitar o problema dos descartes: non distorsionará a pauta económica da pesca, disuadirá da infradeclaración e, sen dúbida, introduciría menos erros nos cálculos.

5. Finalmente, as posibilidades de autoorganización que se poñan a disposición das Organizacións de Produtores, non deben de propiciar a esclerose do sector ao redor destas organizacións, senón que, pola contra, deben de ser de tal natureza que favorezan a mobilidade, a flexibilidade e o uso de figuras legislativas de cooperación a nivel europeo.

É obvio que tras unha racionalización e maximización dos beneficios que sen dúbida se produciría nunha explotación con acceso restrinxido e con dereitos transferibles na súa expresión máxima, si se deixasen ir os beneficios na súa totalidade ás empresas participantes, a presión para permitir novos entrantes sería moi grande e por iso a diferenza

cos beneficios normais noutras actividades, debería de reverter a favor do interese público.

## **2.6.- Desenvolver unha cultura de observancia**

O Libro Verde recolle o contido dun informe publicado polo Tribunal de Contas Europeo, no que se facía unha extensa descrición das deficiencias do sistema de control da pesca na Unión Europea, e que chegaba á conclusión de que o sistema de control da pesca é, en xeral, pouco estrito, as sancións non resultan disuasorias e as inspeccións non son o suficientemente frecuentes para fomentar o cumprimento da normativa. Neste marco, a Comisión formula as seguintes preguntas:

- *De que modo poden mellorarse os sistemas de compilación de datos a curto e medio prazo para garantir que se dispoña de información coherente a efectos de observancia?*
- *Que mecanismos de observancia poderían, na súa opinión, garantir mellor un elevado nivel de cumprimento da normativa: mecanismos centralizados (por exemplo, actuación directa da Comisión, controis nacionais ou transnacionais) ou descentralizados?*
- *Apoiaría vostede o establecemento dun vínculo entre o cumprimento efectivo da normativa e as responsabilidades de control e o acceso ao financiamento comunitario?*
- *Podería contribuír ao logro deste obxectivo unha maior autoxestión por parte do sector? Pode contribuír a leste mesmo obxectivo a xestión descentralizada a nivel de rexións xeográficas? Que mecanismos poden garantir un elevado nivel de observancia?*

Este conxunto de preguntas respóndense con relativa facilidade. É evidente que a política pesqueira e as normas de conservación deben de ser controladas eficazmente. Para que exista este control eficaz, non cabe dúbida de que se require a colaboración de todas as administracións públicas e do propio sector.

Agora ben, para que un sistema funcione debe de asegurarse a non discriminación e a homoxeneidade na aplicación do control. Hoxe en día, e a pesar de que se realizaron notables progresos, non existe entre os profesionais a sensación de que as normas se aplican por igual en todos os países: en xeral todos tenden a pensar que os seus veciños son menos cumpridores. É necesario atallar isto definitivamente e, para iso, hai que facer varias consideracións sobre as que debe de repousar un sistema que solucione os problemas mencionados:

1. O que ten as competencias debe de exercer o control: no caso da Comisión, é obvio que debe de posuír os mecanismos necesarios executivos e directos sobre os aspectos do PPC que lle son de competencia exclusiva. Debe pois posuír mecanismos de control directo e en todo caso as competencias de alta inspección dos sistemas nacionais ou rexionais. Isto é o punto clave que asegura a igualdade das regras de xogo a escala da UE.
2. Un sistema complicado como o actual, con tal maraña de normas, é difícil e caro de vixiar, e induce, probablemente, ao actual estado de cousas. Unha simplificación da normativa é, por tanto, consustancial coa eficacia do sistema; trátase de adoptar normas que realmente sexan as máis eficaces para os obxectivos que se propoñen, evitando as que non o son.
3. De igual maneira que se consagrou o principio de que “o que contamina paga”, é evidente que hai que establecer de maneira clara, mecanismos normativos para que aquel que infrinxe habitualmente, lonxe de verse favorecido polo financiamento comunitario, repare os posibles danos causados a outros operadores.
4. Ademais, o control facilítase si no proceso de toma de decisións do PPC interveñen desde o principio, os científicos, as administracións afectadas, o sector e a Comisión. Esta forma de facer “política” de “abaixo-arriba” facilitaríase moito a xestión e o cumprimento das normas.

## **2.7.- ¿Conviría establecer un réxime pesqueiro diferenciado para protexer as frotas costeiras artesanais?**

Galicia considera que hai que recoñecer o distinto papel económico e social que xoga a pesca artesanal e o marisqueo, en comparación á frota de altura.

A pesca industrial, encargada da gran subministración de produtos pesqueiros ao mercado europeo, reúne todas as características de calquera outra actividade económica e, por tanto, debe desenvolverse seguindo os parámetros de eficacia e competitividade, sendo os obxectivos a medio e longo prazo, os de garantir a explotación nunhas condicións económicas, sociais e ambientais sustentables.

Con todo, a pesca artesanal exerce a súa actividade en ecosistemas máis sensibles, ligados en moitas ocasións á zona litoral ou infralitoral e achegando ao mercado produtos de calidade e importante valor económico. Ademais, a pesca costeira artesanal e o marisqueo son o fundamento económico dos asentamentos de poboación dispersos pola costa europea, que tan importante papel xogan na diseminación xeográfica da actividade económica. E son, ao mesmo tempo, actividades que poden compaxinarse ben con outros aspectos da PMI e que presentan ou poden presentar importantes sinerxías con outras actividades da economía marítima. A unanimidade é pois total sobre a conveniencia de que persistan e se optimicen a pesca artesanal e o marisqueo como algo diferenciado, cun sistema de xestión propio, baseado en obxectivos de mantemento do tecido económico e social nas zonas nas que se asenta.

A Comisión no Libro Verde expón as seguintes cuestións:

- *¿Como pode adaptarse a capacidade global da frota, abordando ao mesmo tempo os problemas sociais a que deben facer fronte as comunidades costeiras, tendo en conta a especial situación das pequenas e medianas empresas neste sector?*



- *¿Como sería o funcionamento práctico dun réxime diferenciado?*
- *¿Como deberían definirse as pesqueiras artesanais desde o punto de vista dos seus vínculos coas comunidades costeiras?*
- *¿Que nivel de orientación e de igualdade de regras de xogo requiriríase a escala da UE?*

É evidente que a pesca artesanal necesita un réxime diferenciado e distinto do exposto ata agora neste documento. Para empezar, é necesaria unha definición do concepto de pesca artesanal, que teña en conta as especificidades de cada rexión e que non se base unicamente no tamaño das unidades.

O réxime de xestión da frota artesanal debe de estar fortemente descentralizado, aínda respectando os principios básicos da PPC. As frotas artesanais, ademais, poderían contar cunha parte reservada dos dereitos de pesca, ao abrigo do mercado de dereitos anteriormente proposto.

O réxime especial para as frotas artesanais debe de basearse en plans integrais por cada rexión, que se estimen máis oportunos, e que contemplan, así mesmo, a integración con outros aspectos da PMI. Os plans deben de conter medidas locais racionais, que aseguren a sustentabilidade dos ecosistemas que explotan e as medidas de tipo socioeconómico. Debe por iso de contar cun financiamento especial e específico.

## **2.8.- Como sacar o máximo partido ás nosas pesqueiras**

Neste apartado, a Comisión expón algunhas preguntas que xa foron contestadas, polo menos parcialmente, en apartados anteriores deste documento. Entre outras cousas, chama a atención sobre a obrigación de que a explotación das pesqueiras leve a cabo a nivel do RMS e, especificamente, expón as seguintes cuestións:

- *¿Como poden desenvolverse no marco do futura PPC plans de xestión a longo prazo para todas as pesqueiras europeas? Na futura PPC,*

*deberían substituírse os plans de xestión das poboacións por plans de xestión das pesqueiras?*

- *¿Debería a reforma da PPC constar de dúas fases, en primeiro lugar medidas específicas para alcanzar o RMS antes de 2015 e, a continuación, medidas para manter o RMS como nivel superior de explotación despois desa data?*
- *¿Como podería aplicarse nas pesqueiras mixtas o compromiso relativo ao RMS evitando ao mesmo tempo descartelos?*
- *¿Cal debería ser o principal sistema de xestión para as pesqueiras comunitarias e a que pesqueiras debería aplicarse? Limitacións de capturas? Xestión do esforzo pesqueiro? Unha combinación de ambos? Existen outras opcións?*
- *¿Que medidas deberían adoptarse para eliminar en maior medida os descartes nas pesquerías da UE? Podería ser útil a este respecto a xestión a través de cotas transferibles?*

Afirmase ademais no Libro Verde, que unha xestión baseada no esforzo pesqueiro, limitando os días en que un buque pesqueiro pode saír á mar, suprimiría este problema, pero podería ser insuficiente para alcanzar os obxectivos da PPC.

En canto á primeira pregunta está claro que un sistema, o que sexa, de dereitos transferibles, axudaría a dar contido e eficacia aos plans de xestión; non repetiremos os argumentos esgrimidos a favor anteriormente, pero é evidente que os plans de xestión deben de establecerse por pesqueiras e non por especies, porque esta é a verdadeira natureza da pesca, que actúa sobre grupos de especies. Neste sentido, é de agradecer que a Comisión se expoña analizar este tema que suporía o abandono do sistema actual, xa caduco e ineficaz na loita contra a eliminación dos descartes, substituíndoo por unha xestión sinxela, barata e eficaz no control da actividade pesqueira.

Para contestar a segunda pregunta, temos que volver insistir en que o concepto de xestión ao nivel de RMS, só ten sentido para o conxunto das pesqueiras e non para ser

aplicado especie por especie. Se se fixese por especie, o resultado é que aos tradicionais niveis de referencia de F0.1, Fmax, Flim, Fpa e Floss, engadíriase un novo nivel: Fmsy, con moi poucas repercusións prácticas, e engadindo un concepto máis ao aparente confucionismo existente. Neste sentido, e tendo en conta que é necesario limitar o acceso e definir os dereitos individuais e colectivos de pesca e a súa transmisibilidade, a contestación a eses dous prazos contemplados na segunda pregunta sería positiva.

A terceira pregunta respóndese da mesma maneira e remitíndonos ao devandito anteriormente, ese compromiso só se pode aplicar establecendo un modelo de produción para o conxunto de cada unha das pesqueiras, e non para cada especie, de maneira análoga ao que se fai en certos países na actualidade. A mellor receita para evitar os descartes é o establecemento dun sistema de control de esforzo pesqueiro sen cotas de captura.

A cuarta pregunta xa se respondeu a favor dun sistema de control só de esforzo pesqueiro: Regular a mesma cousa mediante dúas vías, esforzo pesqueiro (medida directa) e cotas de captura (medida indirecta) fai que o sistema sexa ineficaz. É ou un ou outro; a combinación é altamente desaconsellable.

Finalmente, en canto á quinta pregunta, é evidente que un sistema de dereitos transferibles, que permita a agrupación de cotas de capturas entre distintos operadores, axuda tamén a racionalizar a explotación, ao proporcionar polo menos unha solución parcial para operadores que teñan distintas cotas individuais, que ao polos en conxunto, non teñen xa que devolver ao mar aquelas especies para as que cada un deles non ten cota. No entanto, temos que reiterar que un sistema de xestión de esforzo -que pode incluír límites individuais de esforzo- é o que mellor evita descártelos. En calquera caso, os mecanismos normativos que se establezan deben de permitir a adopción, por parte do sector, dunha ampla gama de solucións.

Por último, hai que dicir que o paso dun sistema de cotas a un de esforzo, non supón en

absoluto ningunha alteración das análises que vén realizando o ICES, nin no fondo, nin tan sequera na forma. Tras o formato anual de análise, unha vez establecidos os TACs individuais, trataríase de atopar o equivalente a estes TACs en termos de esforzo pesqueiro. A única novidade constituiríana a análise do conxunto de cada pesqueira con vista ao establecemento de medidas ao nivel do RMS para cada unha delas.

## **2.9.- Estabilidade relativa e acceso ás pesqueiras costeiras**

Analizando as cousas con perspectiva histórica, en Galicia podemos aceptar que, no seu día, a Estabilidade Relativa foi útil para desatascar a situación á que se chegou, permitindo o desenvolvemento da PPC. Pero cremos firmemente que mantelo actualmente, como o propio Libro Verde indica, carece de sentido e resultaría prexudicial para o normal desenvolvemento da pesca como actividade produtiva, polo que estimamos que debería suprimirse.

Neste apartado, o Libro Verde expón dúas cuestións:

- *¿Que forma podería adoptar a estabilidade relativa para contribuír en maior medida ao logro dos obxectivos do PFC? ¿Debería desmantelarse ou, pola contra, conviría dotala de maior flexibilidade e, neste último caso, de que maneira? Como poderían implantarse todas estas alternativas?*
- *¿Debería reservarse o acceso á zona das 12 millas náuticas aos buques de pesca artesanal?*

O mal chamado “principio” de Estabilidade Relativa, pois non é máis que unha clave de repartición -que ademais supón unha derogación do disposto nos Tratados- foi implantado hai case 30 anos. Hoxe a situación é moi distinta á de entón e a Estabilidade Relativa converteuse en causa de ineficiencia económica. Ademais, contribúe de maneira decisiva ao problema de descártelos. Por todo

iso, na nosa opinión debe de ser desmantelada. No entanto, a prudencia aconsellaría un período de transición, que non excedese de 5 anos, para eliminala e implantar un novo sistema. A introdución de dereitos transferibles de pesca a nivel comunitario, para as frotas de altura, permitiría adaptar á realidade pesqueira a distribución de TACs e cotas.

En canto á segunda pregunta, unha vez identificada a frota artesanal, estaríamos en disposición de dar unha resposta, pero, evidentemente, aínda non é o caso. No que si estamos de acordo é na existencia de restricións das posibilidades de pesca ás frotas non nacionais do Estado costeiro, nesa franxa de 12 millas.

#### **2.10.- Comercio e mercados - Da captura ao consumidor**

Si a política de conservación e, en xeral, o PPC constituíron un sonoro fracaso, sobre todo en materia de creación dun mercado único da pesca en consonancia co disposto nos Tratados, no referente á política comercial o fracaso é total. O Libro Verde reconece implicitamente cando afirma que:

*“Os prezos de primeira venda do peixe mantivéronse estancados en termos globais, mesmo en momentos en que se rexistraban variacións extraordinarias dos prezos do combustible, como sucedeu en 2008.*

*Todo iso tivo tres consecuencias importantes:*

*(1) a persistencia duns prezos baixos incita aos pescadores a tentar capturar maiores cantidades;*

*(2) a incapacidade para repercutir no consumidor os incrementos dos custos de produción xera unha baixa rendibilidade crónica e supón novamente un incentivo para a sobrepesca;*

*(3) todos estes factores incrementan a dependencia dos pescadores con respecto ás axudas públicas, de maneira que estas convértense nun elemento integral e permanente dos plans económicos do sector pesqueiro”.*

Non pode haber un recoñecemento máis claro deste fracaso da OCM para os produtos da pesca. O feito de que o Libro Verde constata a fragmentación das organizacións dos produtores, reforza o feito de que estamos ante unha política ineficaz e atrasada. En xeral, pódese afirmar que é de especial preocupación para o sector pesqueiro a simpleza dalgunhas das análises económicas que acompañan aos plans de xestión presentados pola Comisión, concretamente no caso da pescada europea, onde se chega a conclusións tales como que as restricións nas capturas, producidas como resultado da aplicación dos plans, xerarán unha alza dos prezos que compensará economicamente este descenso das capturas: non se acompaña ningunha análise de elasticidade da demanda, nin tampouco da elasticidade cruzada da demanda para tentar saber como se vai a comportar o mercado ante posibles substitutos do produto cuxa captura se restrinxen.

A situación das prácticas da competencia no mercado dos produtos da pesca alterouse sensiblemente nos últimos anos de maneira moi negativa para os produtores, até o punto que as normas de estabilización de prezos contempladas na OCM non serven e que calquera intento de aplicarlas resultará sen dúbida nunha descapitalización sen efectos positivos para as OPs.

**A estrutura dos mercados viuse alterada nos últimos tempos de maneira substancial, a través dun proceso de concentración no lado da distribución, que, no caso dos produtos do sector primario, provoca efectos moi negativos nos produtores, sen que os consumidores obteñan ningún beneficio equitativo.**

En toda Europa, o sector distribuidor experimentou un proceso de cambio importante, que se iniciou nos anos setenta e viuse acelerado en 1998 co desembarco de Wal-Mart en Europa, que provocou unha reacción entre as cadeas europeas existentes, xerando un proceso de acordos, fusións, e outros acordos, alegando que necesitaban alcanzar un nivel de concentración que lles

permitise contrarrestar o poder desa importante empresa americana.

Como resultado disto, en 2004 as dez primeiras cadeas de distribución europeas alcanzaron o 36,8% da cota de mercado europeo de froitas e hortalizas e, presumiblemente tamén, na área do peixe. A tendencia, lonxe de debilitarse, veuse reforzando desde entón, e é obvio que vai ter persistencia moi prolongada no tempo. As previsións para 2008 eran de alcanzar un 37,9% da cota de mercado cun aumento paralelo das vendas do 18,84%. A isto uniuse outro tipo de establecementos ou cadeas coñecidas como de *Hard discount* ou *Discount*, que teñen un efecto similar ao das grandes superficies.

Por exemplo, en España, o 81,9% das compras de alimentos realízanse a través dos chamados "*canles dinámicas*", é dicir, a distribución en autoservicio (super, híper e discount), e soamente o 2,7% na tenda tradicional e o 11,2% en tendas especializadas. Ao mesmo tempo, a concentración do segmento "*dinámico*" é moi alta. As compras de alimentos por parte do consumidor final concéntranse cada vez máis arredor da Gran Distribución Alimentaria, que se está convertendo na única porta de acceso do consumidor aos alimentos, e na única porta dos produtores ao consumidor. Hoxe en día, a superficie de venda comerciante polo miúdo predominante é a dos supermercados e grandes supermercados (400m<sup>2</sup> - 999m<sup>2</sup> e + de 1000m<sup>2</sup>) que abarcan un 56% da superficie. Si a isto engadimos os autoservicios (ata 399 m<sup>2</sup>), a superficie ascende a un 69,3%. Ademais, a superficie que representan os hipermercados é de 15,9%, polo que se pode observar claramente a predominancia destes formatos na distribución española, os cales suman un 85,2% da superficie.

A este fenómeno de concentración das grandes cadeas de distribución hai que engadir outro tipo de estruturas, que hai que considerar no proceso xeral de crecente e progresiva concentración da distribución de alimentos. Os grandes grupos de distribución teñen as súas propias centrais de compras e negocian coas empresas proveedoras directamente, pero

existen outras que, aínda sendo "*grandes*", asócianse con outras empresas en Centrais de Compras, e, finalmente, boa parte dos comerciantes polo miúdo, que non son estes grandes grupos, tamén deben organizar as súas compras nunha supraestrutura común, que é a Central de Compra, para non perder "poder" fronte ás primeiras.

**Esta nova estrutura non ten ademais un impacto positivo en materia de prezos para o consumidor, senón que unicamente resulta nunha acumulación das marxes comerciais nestas grandes cadeas de distribución e compra, que antes se repartían nunha cadea de intermediarios máis ampla e que derivou nunha degradación da información debida ao consumidor e unha deterioración na calidade do produto ofertado.**

A Gran Distribución Alimentaria (GDA) é altamente selectiva na elección dos seus provedores e deixa moi pouco espazo para os produtores primarios, que son moi numerosos e que ven inermes, polo seu escaso poder de oposición, ante o enorme poder de compra das grandes superficies e centrais de compra. A GDA incide particularmente no prezo percibido polo produtor primario en lonxa.

Os problemas na cadea de distribución alimentaria están a afectar negativamente á renda dos produtores primarios da pesca europeos, dada a presión "cara abaixo" dos prezos ao produtor primario, que exercen demandas pouco razoables, atraso dos pagos no tempo, exceso de importacións, devolución inustificada de produtos, non remuneración dos custos de produción, inexistencia de contratos-tipo efectivos, de regulación respecto diso, etc.

As marxes comerciais de distribución foron crecentes entre 2001 e 2004, especialmente os das froitas e verduras. Os datos parecen suxerir que non só non se trasladaron aos prezos finais as ganancias de produtividade, senón que se incrementaron as rendas dos distribuidores. No mundo da pesca sucede algo similar, que queda demostrado polos acusados descenso nos prezos medios dos últimos anos e a

diferenza constatable entre os prezos ao produtor primario en lonxa e os prezos no punto de venda ao consumidor final.

Neste sentido, **o sector de compra ten as características dun sector oligopolístico de compra ou oligopsonio**, que aínda que compite entre as diferentes firmas que o compoñen no mercado de venda polo miúdo, manteñen todas un idéntico interese en non diferenciar o produto, que lles supón a todas elas unha vantaxe para aumentar as súas marxes comerciais en detrimento de os produtores primarios.

**A alteración das estruturas da competencia no mercado dos produtos da pesca é evidente, pasándose dunha situación de competencia case perfecta, na que os compradores e os produtores eran numerosos e incapaces de influír na formación dos prezos, a unha estrutura nova**, na que os produtores seguen sendo numerosos e seguen sen poder influír de maneira algunha na formación dos prezos, pero na que o número de compradores, actuando de maneira directa ou indirecta, reduciuse sensiblemente, gozando, ademais, dun elevado poder de compra.

Na actualidade, os efectos das restricións ás capturas nas pesqueiras europeas, dado o carácter de mercado aberto da Unión e o enorme poder de compra do sector da distribución, **están a propiciar dous resultados:**

**1. Os prezos das especies cuxa captura se restrinxen, non só non aumentan, senón que diminúen, debido ao achegue de substitutos ao mercado, a través das grandes firmas de distribución.**

**2. A especie sometida a restrición está a abrir un oco de mercado, de dubidosa reversibilidade, a estes produtos substitutos.**

Que conste que en ningún caso está a defenderse que debido a esta situación, os TACs de capturas non teñan que ser reducidos se o estado dos recursos así o demanda, pero é obvio que haberá que adoptar sempre

medidas de mercado eficaces que eviten esta situación.

Ademais, é vital e imprescindible que o proceso de Reforma da Política Pesqueira Común articúlese entendendo ao sector pesqueiro de maneira integrada como un todo, no que interveñen de maneira vertical o sector extractivo, a industria transformadora, a comercializadora e a acuicultura.

A industria e a comercialización son na actualidade unha parte fundamental da actividade pesqueira en termos socioeconómicos e de creación de valor engadido, así como tamén das rexións dependentes da pesca, polo que as Administracións deben ser conscientes diso e ter en conta as súas propostas á hora de establecer as diferentes políticas.

**Así, a futura PPC debe fomentar o comportamento responsable e sustentable de todos os elos da cadea de pesca, tanto en termos ambientais como socioeconómicos, o que sen dúbida, mellorará a imaxe do sector.** A industria transformadora comunitaria é socio natural dos pescadores e acuicultores e a súa importancia económica é ignorada no Libro Verde.

O Libro verde expón as seguintes cuestións relativas ao tema:

- *¿ De que modo poderían utilizarse os mecanismos do mercado para fomentar o desenvolvemento de pesqueiras que fosen eficientes desde o punto de vista do mercado e, ao mesmo tempo, se explotasen de maneira sustentable?*

Considerando que a UE é un dos principais destinos mundiais de produtos da pesca, a Comisión Europea debe adecuar a súa política de pesca responsable e sustentable á política de mercados, impondo medidas que favorezan ao cumpridor e penalicen aos ilegais.

Por iso, se debe apostar polo **equilibrio e coordinación entre o sector extractivo, o sector transformador e o sector comercializador de produtos da pesca e da**

**acuicultura**, mediante instrumentos e mecanismos que estimulen e favorezan o establecemento de relacións comerciais entre os mesmos, e todo iso pódese levar a cabo a través das **Organizacións Interprofesionais**, as cales xa aglutinan a todos os elos da cadea, e están contempladas na actual Organización Común de Mercados no sector dos produtos da pesca e da acuicultura, cuxa Reforma tamén é un dos obxectivos da Comisión Europea. Reforma, que a este respecto, se debe desenvolver para que a lexislación contemple as interprofesións conformadas por membros de diferentes países ou unha interprofesión a nivel europeo, posto que a actual OCM non o reflicte, e a realidade e as necesidades do sector de produtos da pesca e da acuicultura, que opera cada vez máis nun mercado internacionalizado, así o demanda.

Así mesmo, para facer un seguimento detallado e próximo da evolución dos mercados, tanto das producións comunitarias como das importacións, é imprescindible dispor de datos suficientes e a tempo, ao obxecto de evitar fortes desequilibrios entre a oferta e a demanda, por exemplo, a través de observatorios de prezos.

- *¿Cal sería o mellor modo de apoiar as iniciativas en materia de certificación e etiquetaxe no futura PFC?*

Actualmente, tanto en relación á trazabilidade como á etiquetaxe, existe un marco normativo desenvolvido para a correcta regulación destes aspectos. Por iso, a importancia destes aspectos, require que a Comisión Europea ante calquera novo desenvolvemento normativo implique a todo o sector para que a súa elaboración sexa obxectiva e axustada ao mercado.

As Organizacións de Produtores, as Interprofesionais, as Confrarías de Pescadores e outras Asociacións e Organizacións representativas do sector poden realizar un papel importante na certificación e etiquetaxe se dispón dos medios necesarios.

- *¿Cal é o modo máis adecuado de fomentar a trazabilidade e a transparencia na cadea de produción?*

- *¿Como pode a UE fomentar que os produtos da pesca procedan de pesqueiras xestionadas de maneira sustentable de modo que se garantan as mesmas regras de xogo para todos?*

A UE debe articular normas mínimas de acceso ao mercado comunitario, que corrixan situacións de desequilibrio da competencia e que impidan a entrada de produtos que non procedan de pesqueiras xestionadas sostiblemente.

Neste sentido, é necesario equipar e intensificar os controis dos produtos da pesca, o marisqueo e a acuicultura a fin de garantir a súa calidade e seguridade, en especial aos produtos importados de terceiros países para asegurarse de que cumpren os mesmos requisitos hixiénico-sanitarios, sociais e ambientais que os produtos comunitarios.

Na actualidade os produtos pesqueiros transformados na Unión Europea gozan dunha calidade e valor engadido do que carecen os nosos directos competidores, que con todo, están sometidos a normativas hixiénico-sanitarias, sociais e ambientais máis laxas en comparación coas nosas industrias fabrís, o que a miúdo, coloca á industria comunitaria nunha situación de desvantaxe competitiva.

Por iso, débese garantir o control total das pesqueiras e o xeneral sometemento de todas as frota ás medidas de conservación e xestión adoptadas multilateralmente en defensa dos recursos. Ademais de esixir o cumprimento da normativa hixiénico ? sanitaria, ambiental, laboral,...- para todos aqueles produtos derivados da pesca, o marisqueo e a acuicultura á súa entrada á Unión Europea, tal como se exige á industria comunitaria para que todos os operadores compitan en igualdade de condicións.

- *¿Como poden as OP conseguir axustar a produción ás necesidades do mercado? ¿Que novos instrumentos políticos baseados no*

*mercado poden implantarse a través das OP?  
¿Como poden os pescadores mellorar a súa  
posición en relación coa transformación e a  
distribución?*

A Organización Común de Mercados no sector dos produtos da pesca e da acuicultura xa contempla mecanismos de intervención, e a futura Reforma da devandita Organización Común de Mercados, que é un obxectivo da Comisión Europea, debe orientarse a facer efectivos e eficientes eses mecanismos, dotando ás Organizacións de Produtores, demáis organizacións do sector e ás Interprofesionais, xa que aúnan a todos os elos da cadea, os medios necesarios para que de forma correcta obriguen aos seus membros a cumprir as normas de axuste da oferta á demanda, dotándoas, polo tanto, de ferramentas suficientes.

Por iso, fai falla reforzar o poder das Organizacións de Produtores e as Organizacións Interprofesionais para que poidan ser eficaces nas intervencións de axuste da oferta.

Doutra banda, hai que ter en conta que a industria de transformación está a enfrontarse a marxes moi baixas fronte aos detallistas. Por tanto, a presión vén do final da cadea e a solución ten que ser aplicada en todos os elos, é dicir, tanto pesca como transformación.

- *¿Que papel debe desempeñar a política comercial para equilibrar os intereses dos produtores?*

Aínda que, o principal papel da política comercial é asegurar **un abastecemento de materia prima estable e en prezo e calidade competitivos no mercado comunitario**, a UE debe promover a pesca responsable e sustentable a través dunha política comercial eficiente, asegurándose que toda esta subministración procede sempre de pesqueiras sustentables e responsables.

En relación ao **abastecemento**, débese respectar a prelación seguinte: subministración da frota comunitaria; subministración a través dos acordos que mantén a UE (ACP e SPG+) e

subministración de terceiros países: Por iso, é necesario que a Comisión Europea desenvolva un marco legal que asegure a aplicación do principio de preferenza comunitario para a comercialización dos produtos da pesca no mercado da UE, primando os produtos capturados pola súa frota e/ou transformados pola industria da UE.

Así, o “**régime de intercambios comerciais con terceiros países**” débese abordar dunha maneira equilibrada, sen beneficiar a terceiros países en detrimento da industria transformadora comunitaria de produtos da pesca e da acuicultura.

Iso esixe ser especialmente coidadosos no relativo á concesión de preferenzas arancelarias, a derogación de normas de orixe para determinados países e a firma de acordos de asociación con terceiros países.

Por iso, as condicións de acceso aos mercados poden ter un papel importante para contribuír á pesca sustentable.

Tamén se deberán buscar, por outra banda, mecanismos de compensación debido aos sobrecostos existentes en relación coas producións de países extracomunitarios para que por parte da industria transformadora non se produzan peches de empresas, desemprego e quebranto manifesto á frota ribeirega mediante o abaratamento da materia prima.

Por último, débese considerar o fomento do consumo dos produtos da pesca, do marisqueo e da acuicultura dentro da Unión Europea e para iso é de vital importancia para o sector dar a coñecer aos distintos consumidores comunitarios cales son estes produtos e a súa contribución a levar unha vida sa e saudable. Para iso na futura PPC débese contemplar o desenvolvemento de **Campañas de Promoción** tanto a nivel nacional como comunitario dos produtos da pesca, do marisqueo e da acuicultura.

Así mesmo, debemos considerar que cada vez os produtos da pesca, o marisqueo e a acuicultura teñen como competidores a outros produtos alimentarios que se adaptan

perfectamente aos novos hábitos de consumo. Para que todo o sector da pesca e a acuicultura e os seus transformados poidan adaptarse ás necesidades reais dos consumidores é fundamental o fomento do I+D+i, tanto para a valorización dos produtos como para o desenvolvemento de novos.

### **2.11.- Integración da Política Pesqueira Común no contexto xeral da política marítima**

Todo o mundo coincide na conveniencia de que Europa conte cunha Política Marítima Integrada (PMI), polo que é difícil non estar de acordo coas formulacións do Libro Verde. Agora ben, **existe unha cuestión de proporcionalidade**, é dicir, de determinar cales son os sectores económicos máis relevantes no mundo do mar, para o que é necesario recoñecer que a UE foi ata a data un desastre absoluto en materia de Política Marítima. Por exemplo, no relativo a Mariña Mercante Europea, se xulgamos polos feitos, todos os esforzos neste ámbito conduciron a dous resultados:

(1) A práctica desaparición da mariña mercante de bandeira europea e a súa substitución por outra indesexable, formada por buques de bandeiras de conveniencia, dotados de tripulacións non cualificadas e traballando, con frecuencia, baixo condicións precarias de semiescravidade.

(2) A que buques que están para o despezo e son excluídos da navegación en augas norteamericanas, se lles autorice a navegar libremente por augas europeas, cunha cobertura de indemnización moi inferior ao dano que poden causar.

Para comezar, recoñezamos algo que é máis que evidente: En Europa, como xa dixemos antes, o mar como fonte de emprego é cada vez menos atractivo. Os mozos escapan de todas as mariñas e estase recorrendo masivamente á contratación de traballadores do exterior. Se esta situación se dá é porque as condicións laborais non son boas. Entón temos un problema grave.

O mar é vocacional e non se lle pode pedir a ninguén que traballe neste medio se non lle gusta. O problema que se está dando en Europa é que, habendo abundancia de persoas que se poderían sentir vocacionalmente atraídos por un emprego no mar, non se deciden a dar o paso, porque entenden que ese traballo nin está remunerado adecuadamente, nin as compensacións en materia de tempo libre e compatibilidade coa vida familiar están en liña coas condicións que se poden conseguir nun emprego en terra. Esta parece ser a situación no mundo do mar en Europa e, ademais, en todas as mariñas: pesca, mercante e de guerra. Europa ten un grave problema, similar ao que tamén coñecen outras sociedades avanzadas.

Devandito isto, non é bo perder a perspectiva de que en materia de utilización do mar e dos seus recursos, a pesca é neste momento a actividade predominante, si a medimos como actividade dos barcos con bandeira comunitaria, e por iso a introdución doutros elementos, procedentes doutros criterios políticos, deberá facerse con sumo coidado. Neste sentido, a PPC é parte integrante e, a día de hoxe, predominante na PMI, e a existencia desta última non nos debe de conducir a crer que existe unha dualidade de obxectivos. Son os novos enfoques da PMI os deben introducirse con suavidade na PPC e son, ademais, os elementos estruturais da PPC os que teranse tidos en conta á hora de construír unha PMI.

Por exemplo, as consideracións sobre o cambio climático contidas no Libro Verde parecen excesivamente teóricas, de momento, tendo en conta que o coñecemento actual dos ecosistemas non nos permite definir, coa claridade que esixe a adopción de medidas correctoras, cara a onde evolucionarán as poboacións e moito menos aínda como pode influír a actividade pesqueira nesta evolución.

**Non perdamos a perspectiva de que as revisións da PPC se adoitan facer cada 10 anos, tempo demasiado curto para consideracións como as que respecto diso se conteñen no libro verde, salvo que se sobredimensione o principio de precaución que, neste momento, non ten aínda claro**



**acomodo xurídico na política pesqueira nin europea nin internacional, como se extrae da xurisprudencia comunitaria e da dos tribunais internacionais. Non entanto é prudente recoñecer que se previrá a suficiente flexibilidade para poder actuar en caso de variacións poboacionais debidas a este efecto, sen necesidade de alterar todo o esquema de decisión que se acorde.**

As preguntas que expón o Libro Verde son as seguintes:

- *¿En que ámbitos se da unha estreita interacción entre o sector pesqueiro e outros sectores? Onde se require de maneira específica a integración dentro da PMI?*
- *¿De que maneira pode contribuír a futura PFC a manter o acceso da pesca, incluídas tanto as frotas pesqueiras como a acuicultura, ao espazo mariño no marco dunha ordenación territorial integrada?*
- *¿De que modo pode garantir máis adecuadamente a futura PFC a coherencia coa Directiva marco sobre a estratexia mariña e coa súa aplicación?*
- *¿De que maneira pode a futura PFC apoiar as adaptacións ao cambio climático e garantir que a pesca non mine a fortaleza dos ecosistemas mariños?*

En canto ás dúas primeiras, se se pretende unha aproximación gradual das distintas orientacións, xa dixemos que a interacción máis estreita e directa se da no ámbito da baixura e o marisqueo, especificamente no desenvolvemento de todo tipo de actividades relacionadas coa diversificación da actividade económica, a acuicultura e a ordenación territorial. Por iso, a mellor contribución que pode facer a pesca é unha xestión adecuada dos ecosistemas mariños. Para iso hai que incentivar aos profesionais do mar, para que -á parte de pescar- realicen actividades complementarias relacionadas co coñecemento práctico dos ecosistemas.

Neste sentido e con respecto ás dúas últimas cuestións expostas, é necesario dicir algo sobre

o novo enfoque ecosistémico de xestión das pesqueiras: É evidente que como enfoque e como obxectivo é adecuado, pero tamén é necesario advertir que a súa aplicación práctica a curto e medio prazo presenta moitos problemas.

A FAO explica que o concepto de “Xestión das Pesqueiras Enfocada nos Ecosistemas”, (EAF) provén dunha confluencia das dúas correntes de pensamento mencionadas anteriormente que, por colisión ou cooperación, deben de dar lugar a este novo enfoque. Saliéntase o feito de que ambas correntes adoitan provir e canalízanse nos diferentes países, a través de axencias administrativas distintas, por exemplo os Ministerios de Pesca por unha banda e os de Medio Ambiente por outro. A FAO dá unha listaxe dos principios inherentes á EAF, que reproducimos a continuación:

1. Benestar Humano e dos Ecosistemas
2. Escaseza dos recursos
3. Nivel de explotación pesqueira máximo aceptable
4. Produtividade biolóxica máxima
5. Reversibilidade dos impactos
6. Minimización dos impactos
7. Reconstrución dos recursos
8. Integridade do Ecosistema
9. Interdependencia das especies
10. Integración Institucional
11. Incerteza, risco e precaución
12. Compatibilidade das medidas de xestión
13. Principio de que quen contamina paga
14. Principio de que o usuario paga
15. Principio de precaución e enfoque de precaución
16. Subsidiaridade, descentralización e participación
17. Equidade

**Como se pode ver, esta listaxe constitúe un conxunto de principios heteroxéneos, onde se mesturan consideracións de tipo ecolóxico xeral con aspectos xa tratados na regulación convencional moderna das pesqueiras, e con bastantes aspectos relativos á Administración. É dicir, este tipo de xestión irase definindo a medida que se vaia aplicando.**

É difícil, en base a este conxunto heteroxéneo de principios, formular unha síntese adecuada do que se coñece como EAF e, por iso, no futura PPC debe de fuxirse do intento de aplicación destes principios sen máis. **No entanto, pode ser concebible que o PPC futura desenvolva proxectos piloto para áreas pequenas e ecosistemas pechados, facilmente controlables, que permitan ir desenvolvendo de maneira práctica as adaptacións adecuadas a este tipo de evolución.**

Tamén hai outros sectores onde se producen ou poden producir relevantes interaccións, e que teñen acomodo nunha PMI europea; son os que se refiren á **seguridade e á protección marítima**. Que dúbida cabe que as actividades dos buques de pesca poden estar na orixe de problemas ambientais ou supor actos ilícitos no mar. Respecto diso, baste lembrar os problemas de violencia no mar fronte ás costas de Somalia, a utilización de pesqueiros para o tráfico ilegal de persoas e para outras actividades conectadas coa delincuencia transnacional organizada.

O Directiva Marco sobre a estratexia mariña é unha das grandes novidades positivas para o futuro, terán que ser os fondos FEP os que posibiliten moitas das propostas que desde o sector extractivo pódense ofrecer ao resto dos axentes sociais que xestionan a franxa costeira.

## **2.12.- Unha política baseada nos coñecementos**

É imposible non estar de acordo co feito de que os datos e coñecementos científicos son vitais para o PPC, pois as decisións políticas deben asentarse nun coñecemento sólido e ben fundamentado do nivel de explotación que poden soportar as poboacións, dos efectos da pesca nos ecosistemas mariños e das repercusións de alteracións tales como o cambio climático.

O libro verde expón as seguintes cuestións respecto diso:

- *¿Como poden crearse as condicións para conseguir no futuro unha investigación científica de alta calidade en materia de pesca, mesmo nas rexións onde está actualmente ausente? Cal é o mellor modo de garantir unha adecuada coordinación dentro da UE dos programas de investigación? Como pode garantirse que estean dispoñibles os recursos necesarios e que se formen mozos investigadores neste ámbito?*
- *¿Como pode optimizarse a dispoñibilidade e a utilización dos recursos existentes para proporcionar un asesoramento pertinente e no momento oportuno?*
- *¿Cal é o mellor modo de fomentar a participación dos grupos interesados nos proxectos de investigación e de incorporar os seus coñecementos ao asesoramento baseado na investigación?*

As crecentes necesidades de información científica en termos de calidade e esixencias temporais, que vai esixir a xestión moderna das pesqueiras, sobre todo se a medio-longo prazo se pretende aplicar esta xestión baixo o enfoque dos ecosistemas, vai necesitar unha investigación orientada á consecución de obxectivos moi concretos, xa que a xestión non é soamente científica: toda medida de regulación ten un alto compoñente administrativo e unha tradución de medidas e obxectivos en termos xurídicos.

A esixencia de tomar medidas nun momento concreto, propicia ás veces que estas medidas haxan de tomarse de modo un tanto intuitivo, baseándose no coñecemento científico dispoñible nese momento, e coa particularidade de que a aplicación de medidas necesita un *feed-back*. Este pasa por saber o efecto que as diversas medidas adoptadas teñen no ecosistema e a corrección gradual das mesmas ou a introdución de medidas novas.

**Isto implica un traballo moi coordinado nos centros de investigación; un verdadeiro traballo de equipo, que esixe orientar todo o esforzo de investigación cara a uns determinados obxectivos concretos, o que pode levar a traballos que non sexan da**

**natureza que na investigación básica clasifícanse como “de excelencia”. Requírese ademais un seguimento ou monitorización do sistema, que na actualidade non adoita ser do gusto dos centros de investigación, onde o que se relaciona con “ciencia aplicada” non atrae nin serve á progresión profesional do investigador.**

A maneira de traballar que resulta máis adecuada a unha xestión moderna das pesquerías é a que se practica en moitos centros de investigación americanos, cando se decide canalizar o esforzo de investigación cara a obxectivos moi concretos. Requírense equipos numerosos, con repartición de tarefas, xerarquía, xestión e esixencia de resultados. Requírese un verdadeiro cambio, xa que, ademais, toda esta actividade se coordinará eficazmente a nivel europeo.

O informe anual do ICES dá unha pista do tipo de traballo que se require, pero no futuro haberá de incluír outras moitas consideracións. Pero o principal escollo á participación neste tipo de esquemas de traballo é que non resultan atractivos para a maioría dos investigadores que traballan en moitos dos centros de investigación especializados e, menos aínda, nas Universidades de Europa. **Isto cambiarase mediante unha política de financiamento europeo -coordinada desde a Comisión- dos proxectos de investigación adecuada aos requirimentos de xestión do nova PPC.**

Só mediante un estímulo adecuado para a participación nos proxectos que realmente interesen, en forma dunha **política de investigación de interese europeo coordinada e dirixida desde a Comisión, e financiada con recursos comunitarios, poderanse lograr os obxectivos requiridos, que deben de estar claramente formulados, tanto nos coñecementos concretos a adoptar, como os prazos en que se debe de dar conta dos progresos obtidos.** Ademais, debe de permitirse o concurso de todos os medios tanto públicos como privados.

Os estudos sobre a dinámica de poboacións requiren esforzos de investigación enormes,

que necesitan moito máis que os simples cálculos proporcionados por modelos. Necesítase máis investigación para determinar a natureza real das unidades de poboación; por que fluctúan as poboacións e que fluctuacións de abundancia son causadas pola pesca e cales se deben a causas naturais. Esta só é unha mínima enumeración do que necesita a investigación a nivel europeo para xestionar calquera actividade pesqueira cunha base sólida.

Ademais deste esforzo comunitario, é imprescindible, polo menos nas rexións cunha alta dependencia das actividades marítimas, que se creen centros de investigación aplicada pluridisciplinares, nos que a perspectiva xurídica conviva coa económica, e estas coa sociolóxica e todas elas coas biolóxicas e industriais. Centros apoiados desde as Universidades, pero tamén desde as administracións e desde o sector produtivo, que non sempre ve como útil e práctico os traballos dos científicos.

O Tratado de Lisboa establece expresamente que *“A Unión disporá de competencia exclusiva en ...d) a conservación dos recursos biolóxicos mariños dentro da política pesqueira común”*. A formulación é clara e non excepciona ningunha parte do territorio comunitario, polo que non pode haber nada fose do control da Unión e a Comisión Europea verase forzada a entrar na política de recursos internos dos Estados membros, mesmo en augas territoriais. Debe de controlar en última instancia quen posúa a competencia exclusiva, que neste caso é a Unión Europea, a través das súas institucións, aínda que se articulen os elementos de cooperación cos Estados membros. Tamén a investigación e a política correspondente deben de adaptarse a estas novas circunstancias legais.

Unha política de conservación sólida debe basearse en criterios científicos, que deberán apoiarse en estudos regulares e con fundamento. O alcance de ditos traballos irán máis aló dos límites da actividade normal dos centros de investigación rexionais e nacionais existentes. **A coordinación -pero a coordinación REAL- a un nivel europeo, debe establecerse desde arriba, e terá que**

**haber unha disciplina de investigación estrita e deseñada para un longo período, con obxectivos moi específicos.** Deberá contemplar a produción dun informe de progreso anual sobre o estado dos recursos, que debería constituír a base para a avaliación anual das medidas a adoptar a nivel comunitario.

Dita investigación deberá estar ben financiada, o que supón o establecemento dunha rede de centros europeos de investigación mariña, que terán que aceptar traballar baixo estas condicións estritas. **Esta política deberá de ser financiada mediante fondos públicos, unha boa parte procedentes do orzamento comunitario, pero outra parte deberá de provir dos Estados membros en proporción ao uso que fagan destes recursos mariños.**

Por último, é moi importante establecer un diálogo institucionalizado entre científicos, administracións, sector e Comisión para mellorar o coñecemento científico.

### **2.13.- Política estrutural e axuda financeira pública**

O Libro Verde fai varias observacións sobre o papel que xogou o financiamento público no PPC e, con respecto ao abundante financiamento público que recibiu o sector pesqueiro, sinala que *“esta situación entra a miúdo en contradición cos obxectivos da PPC, en especial coa necesidade de reducir o exceso de capacidade, e en ocasións considerouse que contribuíu a agravar os problemas estruturais, no canto de axudar a resolvelos”*.

É unha clara manifestación de que a política foi quizá mal enfocada e que non produciu os resultados esperados. Non é culpa por tanto da existencia dun financiamento público en si mesma, senón de que non estivo correctamente formulada, caso de ser certa devandita afirmación.

En Galicia consideramos que convén facer algunhas matizacións arredor da suposta

ineficacia do financiamento comunitario. É certo que a situación de exceso de capacidade non puido ser resolta mediante as medidas de financiamento comunitarias, pero en cambio, este financiamento foi eficaz na modernización do aparello produtivo pesqueiro e estimulou a industria de construción naval europea. Este feito non pode ser negado e non pode considerarse como negativo.

Se contribuíuse a agravar o problema de exceso de capacidade, será porque non se adoptaron medidas correctoras adecuadas, e conviría que os Estados membros reflexionasen sobre cal foi a súa posición ante os reiterados esforzos por parte da Comisión, que comezaron en 1988, de establecer algún obxectivo en canto ao tamaño das frotas nacionais. A maioría dos Estados membros sempre se opuxeron a reducións máis aló de axustes cosméticos ou, como moito, a impedir que a capacidade nominal da frota aumentase, sen ter en conta a capacidade real. Sería importante, e probablemente sorprendente, analizar onde se realizaron as reducións máis importantes da capacidade pesqueira por cada Estado membro e, probablemente, atoparíamos que non existe unha relación directa entre este tipo de axudas e o aumento da capacidade de pesca.

O Libro Verde expón varias cuestións respecto diso ás que trataremos de responder por grupos. As preguntas son estas:

- *¿Cales deben ser as prioridades principais do futuro financiamento público? Por que motivo? Que cambios non pode levar a cabo en por si o sector e requiren, por tanto, un apoio financeiro público?*
- *¿Como pode modificarse a orientación dos recursos financeiros comunitarios para fomentar a innovación e a adaptación a novas políticas e circunstancias? É necesario financiar algún novo ámbito político? Debería centrarse o apoio financeiro público en actuacións de transición concretas, tales como a eliminación dos descartes no sector pesqueiro?*

- *¿Como pode garantirse a sinerxía e a coherencia de posibles fondos do PPC con outros instrumentos nacionais e comunitarios?*
- *¿Como pode alcanzarse unha sinerxía entre os alicerces do futura PPC? Debería supeditarse a axuda pública ao logro por parte dos Estados membros dos obxectivos desta política?*

Nunha economía moderna e sustentable, as subvencións directas só se xustifican cando cobren o baleiro que fai que o empresario se decida a favor de realizar un investimento arriscado. As subvencións poden ser útiles para estimular o investimento nunha zona económica que se considere socialmente atraínte. Ademais, poden constituír unha ferramenta válida para promocionar un progreso tecnolóxico claro, que non se produciría se non existise dita axuda financeira. **En calquera caso, ningunha subvención debe distorsionar as normas sobre a competencia.**

Debido á natureza estimuladora das subvencións da economía moderna, por definición, están condenadas a desaparecer axiña que como o sector logre a madurez ou se consideren ineficaces. As subvencións non deberían existir, como norma, nun sector pesqueiro europeo competitivo ou, polo menos, deberían ter como obxectivo accións moi específicas.

Se o principal obxectivo do mercado pesqueiro interior único europeo é lograr unha eficacia económica a nivel europeo, necesítase alcanzar un equilibrio estable e permanente entre unha capacidade óptima e uns recursos, producindo ao nivel do RMS, no seu conxunto, como expresamos anteriormente. Isto, ao noso xuízo, conséguese mediante o sistema descrito anteriormente.

O nova PPC debe ter unha dimensión europea e perseguir como obxectivo fundamental maximizar a produción, para garantir economías de escala, e para ter unha frota equilibrada entre recursos e capacidade. A frota pesqueira europea debe ser capaz de

manterse por si soa; é dicir, debe estar ben capitalizada, ser capaz de renovar os seus bens de capital cos seus propios recursos financeiros, e non debe de necesitar protección de ningún tipo. Debe ser capaz de manter unha competencia exterior nun mercado libre e liberalizado para os produtos pesqueiros, e debe de ser capaz de sobrevivir e competir de maneira eficaz, sen ningunha política de tarifas ou calquera outra forma de intervención europea.

Estes obxectivos se poden acadar a longo prazo, sempre que se estableza un sistema de dereitos que permita a acumulación destes nas empresas máis eficientes, pero o risco é que ese equilibrio só se logre a moi longo prazo ou que se estanque nun equilibrio indesexable socialmente. Por iso, o financiamento da nova PPC debería concentrarse no financiamento de políticas, máis que en proxectos. Estas políticas deben de plasmarse en programas cos obxectivos a alcanzar e os prazos límite para a súa consecución.

No contexto actual de crise económica e endebedamento crecente, parece aconsellable prepararse para a formulación dunha PPC con moito menos diñeiro público, e que alcance os obxectivos propostos. Isto é posible se se formulase un nova PPC aberta de verdade á libre competencia en toda a Unión e con plena mobilidade dos factores de produción.

**Neste sentido, habería que cambiar as normas de financiamento para adaptalas ao financiamento de programas que garantan a consecución dos obxectivos marcados. Só garantido isto debe de intervir no futuro o financiamento comunitario.** Existe ampla experiencia comunitaria no financiamento de programas específicos, que neste caso deberían de **integrar todas as medidas de financiamento comunitarias, garantindo neste sentido a sinerxía e coherencia** de todos estes fondos. Ou sexa, o financiamento debe de estar supeditada á consecución de obxectivos.

Polo que se refire ao exemplo dos descartes, que o documento examinado trae a colación,

pensamos que non é o máis afortunado, xa que como mencionamos antes, este problema se combate e resolve mellor mediante un sistema combinado de xestión única por medio do esforzo pesqueiro e un sistema de dereitos transferible de pesca. Quizá sexa precisamente un exemplo do que non sería financiable en por si, xa que se trataría de financiar unha medida, cando se avoga polo financiamento de programas con liberdade para contemplar calquera tipo de medida, que axude a alcanzar en prazo os obxectivos marcados. Sería, pola contra, financiable como medida dentro dun programa.

Respecto ao resto das preguntas:

- 
- *¿Como pode conseguirse que os recursos financeiros da UE ofrezan a flexibilidade que se necesita para responder con presteza en situacións de crise?*
- *¿A axuda financeira pública debe concederse por igual a todos os sectores (frota costeira e de altura)? O Fondo Europeo de Pesca debe manter a distinción entre rexións incluídas no obxectivo de converxencia e rexións non incluídas nel?*
- *¿A axuda indirecta, tales como os servizos relacionados coa xestión da pesca (acceso, investigación, control) debe seguir prestándose de maneira gratuíta á totalidade do sector?*
- *¿Deben suprimirse progresivamente as axudas permanentes á pesca e manter, con carácter temporal, unicamente aquelas destinadas a mitigar as repercusións sociais da reestruturación do sector?*

En canto á primeira, haberá que **distinguir entre a política xeral de financiamento, dunha política con proxectos a medio e longo prazo, e a política de intervención ante situacións de crise**. Son dous conceptos distintos en materia de intervención e, neste sentido, e para as medidas urxentes, poderíase autorizar aos Estados membros a anticipar os fondos, pola maior rapidez de actuación que permiten as normativas nacionais.

En relación coa segunda, é de coherencia dicir que se debe de financiar todo aquilo que estea sometido a obxectivos; neste sentido, aínda que as medidas de xestión e políticas financeiras poidan ser distintas para as distintas modalidades de frota, o financiamento debe de estar a disposición de todas e, en coherencia, parece sensato concluír que non deben de manterse diferenzas entre as distintas rexións, aínda que estean en distintos estados de converxencia. Este aspecto da converxencia debe de ser cuberto noutras políticas comunitarias e non na pesca.

Sobre as axudas indirectas, xa indicamos antes que debe de reequilibrarse o esforzo dos beneficiarios da explotación, de acordo co uso que fagan dos recursos, aínda que estimamos que isto debe de suceder unha vez establecido un equilibrio mínimo e o saneamento económico do sector pesqueiro.

Con respecto á última pregunta, xa se deu dalgunha maneira resposta en apartados anteriores, xa que a opinión xeneralizada é que a longo prazo deben de desaparecer totalmente. Así e todo, esta desaparición debe estar contemplada nos termos xerais que se establezan para o financiamento do nova PPC: é dicir, a progresión ha de establecerse por obxectivos conseguidos e non debe de ser unha desaparición aritmética. En canto ás medidas sociais, son de extrema importancia e non deben de estar dissociadas do resto das políticas.

## **2.14.- Dimensión exterior**

Tradicionalmente, en todas as revisións do PPC ao longo da súa historia, veuse ignorando o papel que as empresas pesqueiras europeas tiveron no desenvolvemento da industria pesqueira. Por algún motivo non se quere analizar o feito indiscutible de que si países como Namibia, Angola, Mozambique, Arxentina e un longo etcétera, son hoxe potencias pesqueiras, débese, sen dúbida, ao concurso de capital privado europeo, no seu maior parte á marxe da acción comunitaria.

Por outra banda, houbo unha actitude absurda, ou polo menos desproporcionada desde o punto de vista económico, de considerar que a pesca representa seguridade alimenticia para estes países, ignorando que na maioría das ocasións o consumo orixinario local é nulo ou inexistente. Se se desenvolveu, precisamente, por converterse en exportadores de produtos da pesca, isto permitiulles, ademais, xerar os recursos necesarios para adquirir outros alimentos que desexan. O mesmo que poderían facer mediante a exportación de produtos da minería, que por certo non son renovables.

Outra das características da dimensión exterior da PPC é a insistencia en considerar que a pesca terá un sentido económico distinto ao doutros sectores, e o túzaro empeño en tentar demostrar que a PPC, na súa dimensión exterior, será unha política de cooperación. Nós non só entendemos que isto non debe de ser así, senón que a pesca non debe de ter distinta consideración que, por exemplo, a minería. Aínda máis, diríamos que mentres que a minería realiza un verdadeiro espolio dos recursos económicos destes países, a pesca contribuíu decisivamente ao seu desenvolvemento económico e de forma sustentable. Isto é o xusto e o que debe defenderse, pero dentro das normas dun mercado equitativo.

A obsesión por converter como obxectivo principal dos acordos de asociación pesqueiros, que os países socios exploten de forma sustentable os recursos pesqueiros das súas augas xurisdiccionais, non deixa de ser unha inxenuidade e, digámolo con toda sinceridade, en opinión de moitos, ten un certo tufillo neocolonialista. ¿Como imos dicir nós nada a estes países cando a PPC constituíu un sonoro fracaso no que a xestión sustentable dos recursos se refire? Ninguén no seu san xuízo atreveríase a afirmar que, por exemplo, Namibia xestiona peor os seus recursos que a UE, porque sinxelamente non é certo. Todo isto non debe de interpretarse, en absoluto, como unha oposición a que na Política de Cooperación da UE se contemplen proxectos relativos á pesca, co que estamos totalmente de acordo, pero non desde o marco xurídico e

financeiro da PPC, ou que sobre a base do principio de articulación das políticas comunitarias, ao definirse as accións no marco da PPC, se teñan en conta o seu impacto sobre a Política Comunitaria de Cooperación para o desenvolvemento.

Por iso, estimamos que toda esta sección do Libro Verde ten un serio problema de enfoque que se resume nun dos parágrafos iniciais: "*O principal obxectivo das actividades que forman parte da dimensión exterior da Política Pesqueira Común debe ser difundir a escala internacional o principio do exercicio sustentable e responsable da actividade pesqueira. Este obxectivo debe integrarse plenamente dentro das metas da PMI sobre boa gobernanza marítima e desenvolvemento sustentable das rexións costeiras. Outros obxectivos que orientan na actualidade a dimensión exterior do PPC, tales como manter a nivel internacional a presenza dunha frota da UE e garantir que esa frota abasteza ao mercado comunitario, poden, con todo, perder importancia*".

Devandito parágrafo constitúe, ao noso xuízo- un serio erro xurídico, que é necesario sinalar, para dar resposta ás preguntas que se expoñen. Independentemente do recoñecemento do feito de que o principio de desenvolvemento sustentable é un principio xeral consagrado no artigo 6 do TCE, parece que o Libro Verde empéñase na consagración de principios para o PPC, como o foi o de estabilidade relativa, que non teñen nada que ver cos Tratados nos seus artigos específicos para esta política: os servizos da Comisión non deben de interpretar, porque non teñen base xurídica pare iso, que os principios para o PPC son diferentes aos contemplados na Tratado CE, que di:

### **Artigo 33**

1. *Os obxectivos da política agrícola común serán:*
  - a) *incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progreso técnico, asegurando o desenvolvemento racional da produción agrícola, así como o emprego óptimo dos factores*

*de produción, en particular, da man de obra;*

- b) garantir así un nivel de vida equitativo á poboación agrícola, en especial, mediante o aumento da renda individual dos que traballan na agricultura;*
- c) estabilizar os mercados;*
- d) garantir a seguridade dos abastecementos;*
- e) asegurar ás consumidor subministracións a prezos razoables.*

Neste momento, os obxectivos da PPC son eses e ningún máis, e por iso non é lícito afirmar que: *“O principal obxectivo das actividades que forman parte da dimensión exterior da Política Pesqueira Común debe ser difundir a escala internacional o principio do exercicio sustentable e responsable da actividade pesqueira”* aínda que se opinase que este debese ser o principal obxectivo.

En Galicia entendemos que a PPC, tamén no seu aspecto exterior debe de axustarse ao disposto nos Tratados, aceptando, iso si, que o exercicio sustentable e responsable da actividade pesqueira é unha condición necesaria, aínda que non suficiente, para acadar os obxectivos contemplados no Tratado para o PPC. Desde esta perspectiva tentaremos dar resposta unha por unha ás numerosas cuestións expostas no Libro Verde:

- *O obxectivo esencial do PPC é fomentar a pesca responsable e sustentable. ¿Hai algunha razón que xustifique que a dimensión exterior da PPC se guíe por uns obxectivos diferentes?*

Como xa dixemos, ese non pode ser o obxectivo principal da PPC, aínda que sexa condición necesaria. Os únicos obxectivos polos que debe de guiarse a acción exterior da PPC son os de actuar a favor dos intereses pesqueiros comunitarios, dentro do respecto doutras normas e do interese xeral da UE, posto que a dimensión exterior das políticas civís debe de ser coherente coa política exterior

da Unión e viceversa. Ademais, a PPC debe de ser portadora dos valores comúns que aparecen contidos no artigo 6 do TUE.

- *¿De que maneira pode a UE reforzar o seu papel na escena internacional para poder fomentar unha mellor gobernanza mundial do mar e, en particular, da pesca?*

A UE está no seu dereito de negar a entrada ao mercado comunitario a aqueles produtos que non estean explotados de forma sustentable e ao amparo do respecto rigoroso aos acordos internacionais e a normativa das OROPs. Isto estaría en liña co disposto nos apartados a e d do artigo 33 do Tratado CE. É necesario entender que hoxe en día as explotacións pesqueiras de tipo industrial non poden sobrevivir sen o mercado europeo: se se desexa exercer esta forza, a UE reforzase moito e poderá facer prevalecer os seus criterios sobre a gobernanza mundial dos recursos mariños.

Neste sentido, a UE debe de aplicar convenientemente o plan de acción para combater a Pesca Ilegal, Non Declarada e Non Regulamentada (PINDNR) e pór en marcha canto antes o novo regulamento na materia, intervindo, doutra banda, de maneira activa en todo canto foro e conferencia internacional establézase, e alí onde se discuta sobre a orde xurídica marítimo, o que pode verse facilitado pola entrada en vigor do Tratado de Lisboa, coa nova aproximación xurídica e institucional á dimensión exterior da UE, favorecida polas novas competencias de coordinación e representación do Alto Representante para a Política Exterior e a creación dun servizo de Acción Exterior da Unión.

- *¿Como pode a UE cooperar cos seus socios para aumentar a eficacia das OROP?*

Ademais do devandito no comentario anterior, investindo fortemente en investigación e control destas pesqueiras; mellorando a súa presenza nestas Organizacións e modificando as regras de participación e voto. E tamén aumentando o número de funcionarios dedicados á acción exterior, xa que é escaso na actualidade.



- *A diferenza do principio de libre acceso ás augas internacionais vixente na actualidade, ¿deberían os pescadores pagar polo dereito a pescar en alta mar baixo a gobernanza das OROP?*

É preciso distinguir entre o libre acceso e o pago dalgún canon ou taxa. O libre acceso debe de ser mantido de acordo co Dereito internacional do mar e, en particular, a parte VII do Convenio das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar de 1982, e o Acordo de Nova York de 1995 sobre especies transzonais e altamente migratorias, e non deben de imporse medidas máis restritivas que as contempladas nos mesmos. En canto ao pago de canons, consideramos que a adopción por parte da UE de forma unilateral de tal medida ha de descartarse, entre outras cousas por impor custos extraordinarios aos operadores comunitarios, que non soportarían os seus posibles competidores, aínda que entendemos que non é isto o que a Comisión propón.

- *¿Como poden perseguirse, no marco dos futuros acordos de pesca internacionais, obxectivos tales como o fomento do investimento (creación de empresas mixtas, transferencia de tecnoloxías e coñecementos especializados, investimentos e xestión da capacidade para o sector pesqueiro ?), a creación de postos de traballo (nos buques, nos portos e na industria de transformación) ou o fomento da boa gobernanza marítima?*

Os futuros acordos de asociación pesqueira deben de estar dotados dunha nova filosofía, completamente distinta á dos actuais, e deben de constituír, entre outras cousas, unha forma especializada de acordos comerciais para a pesca e o investimento no sector pesqueiro, onde se persiga a seguridade xurídica dos investidores comunitarios neses países, e obtéñase o mesmo trato para os investidores comunitarios, que o que os naturais deses países puidesen obter na UE. Naturalmente, sen excluír a dimensión de cooperación noutros moitos aspectos do sector pesqueiro, como a investigación, a formación ou outros.

Precísase para iso abandonar a filosofía de que a PPC no seu aspecto exterior é pura política de cooperación, porque non é o que din os Tratados, e débese de adoptar unha nova filosofía que parta da base de que non hai diferenza entre o sector pesqueiro e outros sectores económicos, e que o mellor activador do desenvolvemento económico é a iniciativa privada e o investimento directo no país en cuestión. Outra filosofía non sería coherente co que a UE practica noutros sectores económicos.

Iso non debe de excluír nada en materia de cooperación de todo tipo, e mesmo nos incentivos económicos, pero os xustos e necesarios, que sexan determinantes na decisión empresarial sobre si investir ou non nese país. Tampouco ha de excluírse a fórmula de “paga, pesca e vaite” si no exercicio da súa plena soberanía, iso é o que o país terceiro prefire, salvo que se pretenda unha imposición doutros criterios por parte da UE, o que soaría a unha especie de tutela non requirida por parte do país en cuestión.

- *¿Constitúen os AAP o mellor instrumento para lograr a sustentabilidade fóra das augas da UE ou deberían ser substituídos por outras formas de cooperación? ¿Debería explorarse a perspectiva rexional para substituír ou complementar a perspectiva bilateral optimizada?*

A resposta é negativa polas razóns expostas anteriormente e que non é preciso reiterar. A UE é só un dos suxeitos cos que tratan os Estados terceiros ribeiregos; existen outras frotas que faenan nesas augas, legal ou ilegalmente, polo que a acción europea, aínda que importante, pensamos que non é decisiva.

- *¿Como se podería dotar de maior transparencia e eficiencia á investigación científica para avaliar a sustentabilidade das poboacións de peces e o control da actividade pesqueira?*

Participando plenamente nas actividades de investigación neses países en cuestión, que normalmente non disporán dos recursos económicos para este tipo de actividades, que

adoitan ser moi custosas, pondo exquisito coidado en establecer unha relación de igual a igual, aínda que o principal esforzo de investigación recaía sobre a UE.

- *De que maneira se poden mellorar a cooperación e o cumprimento das novas normas nos países en desenvolvemento?*

Cun novo tipo de acordos, na liña do exposto anteriormente, unha intensificación da cooperación científica e un coidado exquisito no respecto á soberanía dos países asociados, sen tentar, por parte da UE, a imposición doutros criterios de gobernanza distintos aos de xeral aceptación na lexislación internacional.

- *Deberían os axentes económicos da UE sufragar todos os gastos das súas actividades pesqueiras en augas de terceiros países ou debería seguir a cargo do orzamento comunitario unha parte de tales gastos?*

Non debe de descartarse esta posibilidade alí onde a rendibilidade é clara, sobre todo, si se ofrece a cobertura xurídica aos investimentos, na liña do exposto anteriormente para os novos acordos de asociación. Tampouco debe de descartarse o financiamento público nos casos onde a rendibilidade non sexa clara, pero exista un interese comunitario en promover os investimentos ou a actividade.

- *Como se pode contribuír a aumentar a capacidade de xestión da pesca dos países en vías de desenvolvemento, a través, por exemplo, de axuda individualizada?*

A través de acordos de cooperación, á marxe ou incluídos no marco dos acordos pesqueiros, pero, en todo caso, incrementando a axuda económica e técnica a niveis suficientes, para cubrir as necesidades de xestión que o país en cuestión non poida cubrir en por si.

- *A integración dos intereses europeos e das frotas pesqueiras europeas en terceiros países debería constituir un obxectivo de especial interese da dimensión exterior do PPC, con vistas, en particular, a impulsar o desenvolvemento dos países socios de que se trate?*

Sen ningunha dúbida, en liña co exposto anteriormente, salvo que non se crea na economía de libre mercado, que é peza esencial do ordenamento xurídico comunitario, e salvo que tampouco se crea no que a UE practica a todos os niveis económicos, de que un investimento nun terceiro país beneficia ao investidor, pero sobre todo ao país onde se inviste. A UE foi líder na loita contra a idea dos "Campións Nacionais" en todos os ámbitos económicos e non hai razón para que este principio económico exclúase para o sector pesqueiro.

- *Como poden reforzarse as sinerxías entre as diferentes formas de axuda e os diferentes socios do sector pesqueiro e as estratexias de desenvolvemento dos países ribeireños?*

Como sempre que hai unha intervención comunitaria, debe de buscarse a sinerxía entre os distintos fondos que se aplican. Por iso, cando hai apoio comunitario ha de realizarse mediante programas moi coordinados, aínda que se inclúa o financiamento privado: esta inclusión é desexable e positiva.

- *Debería incluírse a acuicultura nos acordos de asociación futuros?*

Non hai razón para excluíla, xa que é unha das fórmulas principais para a diversificación da economía das rexións costeiras.

- *Como podería impulsarse o potencial da pesca artesanal nos terceiros países dados os beneficios sociais, ecolóxicos e de sustentabilidade que achega?*

A pesca artesanal é de tanta importancia, en termos relativos, nos países en desenvolvemento como nos desenvolvidos, e por iso ha de ser obxecto de especial atención, aínda que quizá encaixe máis dentro dos proxectos típicos da política de cooperación, aínda que poidan incluírse dentro de programas e acordos máis amplos. Mesmo aquí, atraer ao sector privado a estes proxectos é importante e desexable.

## 2.15.- Acuicultura

En Galicia coincidimos co Libro Verde en que a acuicultura contribúe, cada vez en maior medida, á produción de alimentos de orixe acuática a escala mundial. Efectivamente, na UE a produción acuícola é unha importante actividade económica en moitas rexións costeiras e continentais, pero estabilizouse nos últimos anos e é importante debater o papel que pode desempeñar a acuicultura nun PPC reformada.

Respecto diso, o libro Verde pregunta:

- *Que papel debe desempeñar a acuicultura no futura PPC: debe integrarse como alicerce fundamental desta política, con obxectivos e instrumentos específicos, ou deben encargarse os Estados membros do seu desenvolvemento sobre unha base nacional? Que instrumentos se necesitan para integrar a acuicultura no PPC?*

É indubidable que a resposta ha de ser positiva, tendo en conta que a acuicultura está a desenvolverse en rexións con pouca carga urbana e, por razóns obvias, en lugares relativamente afastados. A acuicultura é unha actividade de futuro e de xeración de emprego

de alta calidade, que pode mobilizar a economía das rexións periféricas. Ten por iso un interese comunitario na medida en que contribúe de maneira eficaz á consecución dos obxectivos do PPC, contemplados no artigo 33 da Tratado CE, e por iso debe de continuar integrada como alicerce fundamental desta política, buscando ademais a súa plena integración na PMI.

E, dentro da acuicultura, queremos chamar a atención sobre o sector mitilicultor, de gran importancia en Europa, pois si ao longo deste documento díxose reiteradamente que os produtos da pesca, o marisqueo e a acuicultura que accedan ao mercado comunitario deben de cumprir os mesmo requisitos que os esixidos ás producións europeas, este coidado ha de extremarse no caso do mexillón e, en xeral, co resto dos moluscos bivalvos, dada a normativa hixiénico-sanitaria á que están sometidos, en aras á debida protección dos consumidores.

Consideramos tamén que as OPs e demais organizacións representativas deste sector, deben ser reforzadas e obter maior participación nos órganos consultivos e máis responsabilidades na xestión, de maneira que poidan contribuír eficazmente a lograr maiores cotas de competitividade.

## COMENTARIO FINAL

A pesar de que na elaboración deste documento empregouse en ocasións un ton crítico con algunhas das opinións vertidas no Libro Verde, de ningunha maneira pode escurecer o feito de gran valor, de que no citado documento a Comisión foi extraordinariamente valente ao expor cuestións que ata a data non se tivo a coraxe de sometelas a debate público, transparente, aberto e participativo.

Por iso, desde Galicia felicitamos e agradecemos á Comisión a oportunidade que se nos brinda de participar neste decisivo exercicio de reflexión, que pode desembocar na adopción dun nova PPC, que alcance nun curto período esa xestión sustentable dos recursos pesqueiros que a opinión pública europea demanda.

**RESPUESTA DE GALICIA  
AL LIBRO VERDE SOBRE LA REFORMA DE LA PPC**

## INTRODUCCIÓN

Galicia es la región europea en la que la pesca, la acuicultura y el marisqueo adquieren mayor importancia y, al mismo tiempo, la más dependiente de estas actividades productivas. En Galicia existen numerosas pequeñas comunidades costeras, en las que estas actividades constituyen el motor principal –y a menudo único– de su economía. Por estas razones, desde Galicia se observa con interés prioritario cualquier acontecimiento que afecte o pueda afectar a estos sectores económicos.

El 22 de abril de 2009, la Comisión Europea (CE) ha hecho público el Libro Verde para la reforma de la Política Pesquera Común (PPC)<sup>1</sup>, que aborda una seria reflexión sobre todas las cuestiones controvertidas que de la PPC y su eficacia se han venido expresando en diversos foros; reconoce sus fallos y plantea una serie de preguntas sobre asuntos complejos, al tiempo que hace una invitación generalizada y abierta a la participación en el debate.

Galicia reconoce y agradece la actitud valiente de la CE, y como muestra de ello nada mejor que implicarse en el debate y esforzarse en dar una respuesta responsable a ese Libro Verde, esperando que nuestra aportación sea lo más útil posible, para lograr una reforma que convierta a la PPC en un auténtico proyecto europeo, apoyado y sostenido por la opinión pública de la Unión y fundamentado en el espíritu de los Tratados; conforme a las normas del libre mercado y para la consolidación de la pesa, el marisqueo y la acuicultura, como sectores productivos, de manera que se garantice un nivel de vida digno para las personas que en ellos encuentran ocupación, se respete el medio ambiente y se aseguren los abastecimientos a los consumidores, a precios razonables, como, entre otras cosas, propone el artículo 33 del TCE.

La PPC, por su propia naturaleza, ha de dejar de ser materia de confrontación, para contribuir al gran proceso de construcción europea, a la consolidación de las instituciones y del derecho de la Unión y a generar un proceso de acercamiento y de cooperación entre todas las regiones y sectores socioeconómicos vinculados a las actividades pesqueras en Europa.

En Galicia estamos convencidos de que el sector pesquero europeo tiene intereses comunes, que es posible conciliar para beneficio de todos los Estados miembros y de todas nuestras regiones, y que los intereses del sector pesquero europeo no difieren de los intereses pesqueros de la Comunidad internacional, tal y como vienen siendo expresados reiteradamente en conferencias internacionales implicadas en el desarrollo del Derecho internacional del mar, en general, y de la pesca en particular. En este sentido, la reforma de la PPC ofrece la oportunidad de volver a situar a la UE en la vanguardia del necesario proceso de cambio del orden jurídico marítimo, que en muchos sectores ya se está iniciando.

Con ese espíritu europeísta damos respuesta al Libro Verde sobre la reforma de la PPC, que ha de regir a partir del 1 de enero de 2013.

---

<sup>1</sup> COM (2009) 163 final. Bruselas 22.4.2009

## 1.- LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

La historia de la PPC es, de alguna manera, un *resultado colateral* de la evolución histórica del proceso de Construcción Europea y no se puede entender fuera de ese marco. Debemos asumir que han existido en este proceso otros objetivos políticos que, para el conjunto de los ciudadanos europeos, han sido más importantes que el desarrollo de una PPC equilibrada y eficaz. Ese fue el sacrificio que pagó la pesca europea, que ha visto como, hasta ahora, los resultados de la PPC en materia de conservación de los recursos y progreso económico y social del sector han sido, en general, bastante decepcionantes:

- Una PPC que frecuentemente no se basó en principios del ordenamiento jurídico comunitario sino en excepciones a él.
- Un sector pesquero europeo poco competitivo, incapaz de abastecer su propio mercado.
- Unos recursos, generalmente sobre-explotados, que no se asignaron de la manera más eficaz.
- Un mercado en el que, a diferencia de otros sectores, no existe plena movilidad de los medios de producción, lo que genera ineficacia económica.
- Un sector económico que escapa a la política de competencia europea.
- Un sector con graves problemas económicos, que no resulta atractivo como fuente de empleo para los jóvenes europeos.
- Una política exterior con serias deficiencias, que no acaba de generar beneficios claros a los actores económicos europeos ni

coadyuva a conseguir los objetivos previstos en los Tratados.

- Normas y reglas extremadamente complicadas y difíciles de llevar a la práctica, que propician los descartes y la infradeclaración de capturas.
- Falta de poderes de control, por parte de la Comisión, en la aplicación de las normas comunitarias.
- Falta generalizada de aceptación de la política común, por parte de la industria afectada.
- Subsistencia de paternalismo en la gestión, que inhibe la toma de responsabilidades por parte del sector.

Fuera de la UE y en el mundo de las relaciones (convencionales) marítimas (pesqueras) internacionales, ha sucedido algo parecido e incluso con peores resultados. Muchos de los países con grandes fachadas marítimas son países en desarrollo y carecen de los medios humanos y materiales para controlar sus aguas jurisdiccionales que, por ello, sufren de sobrepesca. En este sentido, algo que fue creado para fortalecer el acceso de los Estados en desarrollo a sus recursos naturales, como son las ZEE, se están convirtiendo en un lastre. Hoy en día, muchas de esas aguas son escenario de pillaje, pesca ilegal y piratería.

Es obvio que no se puede continuar en esta dirección. Se necesita un cambio sustancial y el momento es propicio, pues la pesca ya no constituye el asunto político candente que solía ser. Ahora, la UE – superado el escollo de la ratificación del Tratado de Lisboa – debe concentrarse de manera especial en profundizar en los procesos y el desarrollo de sus políticas comunes.

## 2.- LA POSICIÓN DE GALICIA ANTE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN EL LIBRO VERDE SOBRE LA REFORMA DE LA PPC Y SU RESOLUCIÓN

### 2.1.- Los principios sobre los que debe de asentarse una futura política pesquera en la Unión Europea

La Comunidad Autónoma de Galicia comparte el análisis que la Comisión hace en el Libro Verde sobre los fallos de la Política Pesquera Común, pero como hemos indicado antes, hay que asumir como hecho histórico inevitable que no se hayan adoptado a lo largo de los años de existencia de la PPC medidas más acordes a su sano desarrollo económico. Como hemos dicho, los objetivos han sido otros y quizá las circunstancias políticas, sociales y económicas no hayan permitido otra cosa.

Pero eso, ahora, no puede servir ya de justificación. La realidad es la que es: si la PPC ha fallado es porque las medidas adoptadas por la UE no han sido las adecuadas. En este sentido Galicia está de acuerdo con la Comisión en que se necesita una verdadera revolución y ésta no puede ser de tipo formal ni de compromiso: simplemente **el sistema de gestión de las pesquerías ha de ser radicalmente distinto, es decir, hay que olvidarse del sistema actual y adoptar otro más sencillo y eficaz**

Pero antes de abordar las respuestas a las preguntas que plantea el Libro Verde, es necesario fijar algunos conceptos básicos, sobre los que a nuestro juicio ha de basarse la futura PPC:

1. La actividad pesquera es una actividad económica como otra cualquiera y por ello ha de realizarse bajo los postulados de eficacia y competitividad.
2. La política pesquera ha de propiciar un tamaño de empresas adecuado y una concentración racional de las operaciones, pero posibilitando que esta concentración se distribuya de

manera armónica y equilibrada a lo largo de todo el litoral de la Unión.

3. Ha de reconocerse el papel social y de redistribución de la economía, que representa la pesca artesanal y el marisqueo, que deben de ser diferenciados de la pesca industrial y estar sujetos a reglas específicas.
4. Ha de realizarse una política tal que propicie que el empleo en el mar sea atractivo para la juventud europea.
5. El mercado de productos de la pesca ha de ser un mercado único y abierto a la competencia para todos los países productores, pero en aras a la protección de los consumidores europeos y del mantenimiento de unas normas de la competencia justas, así como de la trazabilidad de los productos, no debe de estar abierto a aquellas producciones que, en origen, no estén sujetas a las mismas normas socioeconómicas, medioambientales, sanitarias y de calidad que las exigidas a los productores europeos. En particular, se debe de estar atento a aquellos productos procedentes de una pesca ilegal, no declarada o no reglamentada.
6. La pesca, en su aspecto exterior, no debe de ser un elemento de cooperación al desarrollo, en distinta medida en que lo tienen que ser otros sectores económicos. Con independencia de que deba de respetar el principio de articulación de políticas comunitarias, previsto en el artículo 178 TCE.

Establecidos estos principios, vamos a intentar dar respuesta a las preguntas planteadas por la Comisión Europea en el Libro Verde para la reforma de la PPC,



siguiendo el orden y los temas tal y como están planteados en el citado documento.

## **2.2.- Abordar un problema pertinaz: el exceso de capacidad de las flotas**

El Libro Verde plantea al respecto las siguientes preguntas:

- *¿Debe limitarse la capacidad a través de la legislación? En caso afirmativo, ¿de qué manera?*
- *El establecimiento de un fondo puntual para el desguace, ¿puede constituir una solución al problema?*
- *¿Podrían utilizarse en mayor medida los derechos transferibles (individuales o colectivos) para contribuir a la reducción de la capacidad de las flotas de altura?. En tal caso, ¿cómo podría llevarse a cabo esa transición? ¿Qué cláusulas de salvaguardia deberían establecerse si se aplica dicho sistema? ¿Podrían adoptarse otras medidas que surtieran el mismo efecto?*
- *Esta elección, ¿debe corresponder por entero a los Estados miembros o se necesitan normas comunes a nivel de las regiones marinas o a nivel de la UE?*

Para contestar a estas cuestiones desde la lógica económica y la lógica del ordenamiento jurídico comunitario, hay que hacer antes algunas consideraciones. A estas alturas nadie va a discutir que para ser competitivo en un mundo globalizado las empresas tienen que tener como objetivo alcanzar un máximo de productividad sostenible, concepto que expresa la influencia del trabajo –o de otro factor productivo– en la producción total de una empresa, sector o economía de un país.

La productividad depende esencialmente de las cualidades profesionales, de las

tecnologías empleadas y de la organización empresarial, siendo un elemento básico para explicar el crecimiento y la capacidad de competir. Si bien la productividad es un concepto claro, su cuantificación resulta problemática, debido a las dificultades para imputar los cambios de la producción a los distintos factores que participan en ella (capital, trabajo humano y recursos naturales) o para comparar distintas unidades productivas en tiempos diferentes.

La cuestión que se puede plantear es la de si hay que aplicar en la pesca europea modelos capital intensivos o, más bien, mano de obra intensivos. En nuestra opinión y con ciertas medidas correctoras –especialmente para la pesca artesanal– hay que ir a modelos de explotación de alta tecnología, ya que las empresas poco tecnificadas no tienen ningún futuro. No nos engañemos, hoy el mercado de productos de la pesca está globalizado y se globalizará todavía más.

No se puede recurrir al proteccionismo, para que un sector poco tecnificado pueda defenderse de las crecientes importaciones, porque sería defender la ineficiencia, mantener un empleo precario e inestable y, digámoslo sin rodeos, una injusticia, ya insostenible desde una Europa opulenta, con respecto a los países subdesarrollados.

La cumbre Europea de diciembre de 2008 concluyó que, ni siquiera en el marco de la actual crisis financiera y económica puede considerarse el proteccionismo como una opción. Hay que competir pues con el máximo de tecnología posible y, por ello, los buques deben de ser cada vez más eficientes. Y cuando las unidades no sean capaces de incorporar con eficacia las nuevas tecnologías, han de ser substituidas por otras que las incorporen. Los barcos no pueden ser viejos, por lo que han de ser renovados con una frecuencia prudente.

Sin embargo, la actual flota europea está estancada en cuanto a inversiones se refiere, sin llegar a alcanzar su modernización plena y en el límite de lo que permitiría la

tecnología actual. Esto, en gran medida, se debe a que la normativa actual no fomenta la renovación tecnológica, sino todo lo contrario; no se trata aquí de un problema de ayudas económicas del sector público, sino más bien de la poca seguridad jurídica que ofrece a los inversores privados el sistema actual, que no asegura la consolidación a largo plazo de los derechos de pesca, a lo que se une, como hecho agravante, los bajos precios que obtienen los productores europeos, lo que supone una explotación con rendimientos económicos muy marginales.

Como consecuencia indeseable y colateral, los astilleros europeos, localizados en las regiones costeras, no están trabajando a pleno rendimiento, lo que no es de fácil comprensión en momentos de crisis como los actuales y en detrimento del desarrollo pleno de una Política Marítima Integrada (PMI) en Europa, que consolide una actividad económica sostenible y respetuosa con el entorno marino.

Volviendo ahora a las cuestiones del Libro Verde, la solución más lógica para resolver el exceso de capacidad que propicia la sobreexplotación de los recursos y el estancamiento económico, es, como punto de partida, el desguace de las unidades que sobrepasan el nivel de capacidad óptimo. Temporalmente se puede recurrir a medidas de limitación temporal de la actividad o de efectividad de los artes y aparejos de pesca, pero esto implica, salvo los tiempos que son impuestos por la legislación laboral, corregir la situación imponiendo la ineficiencia a la flota.

Si queremos resolver el grave problema de exceso de capacidad, es evidente que se necesita un marco normativo que exprese con claridad los límites de la reducción de capacidad que la Unión Europea debe de realizar, de otra manera y sin expectativas a largo plazo, ningún inversor o productor o conjunto de productores estará dispuesto a realizar ninguna acción de reducción de capacidad. Como en toda actividad de

gestión los objetivos han de ser claros y dotados de seguridad jurídica, expresando de manera diáfana cómo se haría esta reducción y qué plazos habría.

No se puede decir que existe un exceso de capacidad de manera generalizada; es preciso identificarla, cuantificarla y propiciar las condiciones adecuadas para que los propios operadores económicos puedan establecer cuál es esta capacidad ideal. Por ello, lo primero que hay que hacer son los estudios necesarios de qué flotas -y si fuera posible por cada Estado- están sobredimensionadas en relación a sus posibilidades de pesca.

Naturalmente, en consonancia con lo anterior y admitiendo que sea necesaria tal reducción, estas reducciones no pueden ser cosméticas, sino que han de **resolver de manera eficaz y efectiva el exceso en el plazo de tiempo más breve posible**, para asegurar rentabilidades normales a la flota resultante, que de esta forma se vería saneada. Y para resolver el exceso de capacidad de forma eficaz y a corto plazo, **es necesario un fondo específico para el desguace, pero con normas de igual aplicación en todos los Estados miembros y que eviten que un Estado miembro pueda bloquear la aplicación de un esquema de reducción en su territorio**. Quizá la mejor solución, como ya hemos apuntado antes, es que sea el mercado el que propicie la reducción de flota y para esto los derechos transferibles se revelan sin duda como la opción más barata y rápida: esto necesita un marco jurídico a nivel europeo.

En este sentido, el mantenimiento de la Estabilidad Relativa puede actuar como una barrera a la transferencia de dichos derechos entre los distintos Estados miembros. Por ello, si los límites se definen para cada Estado miembro, un sistema de transferencia de derechos tendrá validez sólo en el interior de dicho Estado miembro, pero los incentivos disminuyen si no existe una norma equitativa y equivalente para todos los Estados miembros. No obstante,

hay que encarar este problema con mentalidad abierta, aunque esto obligue a mantener durante un cierto tiempo la Estabilidad Relativa, pero obligando a los EE.MM. a que abran el disfrute de sus derechos nacionales a otras empresas de otros EE.MM.

Galicia entiende que un sistema de transferencia de derechos individuales de pesca a nivel europeo es positivo para la reducción del grave problema de exceso de capacidad, aunque dicho sistema, cualquiera que sea, sólo debe de ser de aplicación para la flota de altura europea. Por el contrario, para la flota artesanal un esquema semejante no es conveniente por diversas razones de tipo socioeconómico y, por lo tanto, la gestión de este tipo de flota es más eficaz a nivel regional, donde ciertas restricciones están justificadas.

Es importante también señalar que cualquier sistema de derechos transferibles a nivel europeo requiere una política estructural armonizada, en la que no existan diferentes mecanismos aplicables a distintas regiones o estados miembros, que puedan suponer una distorsión a la libre competencia.

Por otra parte, los sistemas de derechos transferibles pueden incluir cláusulas de salvaguardia, que eviten una concentración excesiva de los derechos en unas pocas manos, o que impidan que ciertas regiones se vean completamente desposeídas de sus derechos.

La eliminación brusca de la Estabilidad Relativa puede plantear ciertos problemas sociopolíticos en el medio plazo, por lo que el establecimiento de cualquier sistema de derechos transferibles funcional a nivel de la Unión Europea, tendría que venir precedido de la adopción de ciertas medidas previas como:

1. Unas normas de transferencia iguales para todos los Estados miembros y establecidas a nivel comunitario

2. La adopción de un esquema de transferencia de derechos comunitario, que en un período transitorio solo se aplicara en el interior de cada Estado miembro

Una vez se cumplieran ambos requisitos y transcurrido un período transitorio, nunca superior a cinco años, este esquema podría abrirse a la totalidad de la Unión.

En relación con la cuarta pregunta, se estima que estos esquemas no deben de ser adoptados a nivel de cada Estado miembro. Precisamente, uno de los errores del pasado puede haber sido dejar libertad a los Estados miembros para adoptar o no adoptar un esquema financiado con fondos públicos, resultando de esta manera muy mermada la eficacia de esta medida a nivel comunitario. Por el contrario, el esquema -y muy probablemente todas las decisiones de financiación- deben de llevarse a cabo a nivel comunitario, al ser el problema de esta naturaleza. Puede ser también adoptado a nivel de regiones marinas, en el bien entendido de que las medidas deben tener idéntico carácter al caso anterior.

### **2.3.- Precisar los objetivos políticos**

El Libro Verde recuerda que el actual reglamento de la PPC establece lo siguiente: «*La política pesquera común garantizará una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles.*» y al respecto, plantea las siguientes preguntas:

- *¿Cómo se pueden definir de forma clara y por orden de prioridad los objetivos en materia de sostenibilidad ecológica, económica y social, a fin de proporcionar orientaciones a corto plazo y garantizar la sostenibilidad y la viabilidad de la pesca a largo plazo?*
- *La futura PPC ¿debe fijarse como meta apoyar el empleo en el sector pesquero o bien crear empleos alternativos en las comunidades*

costeras a través de la PMI y de otras políticas de la UE?

- ¿Qué indicadores y objetivos de ejecución pueden definirse que sirvan de guía a efectos de la adopción de decisiones y la exigencia de responsabilidades? ¿De qué modo deben establecerse los plazos temporales para alcanzar los objetivos

En cuanto a la primera pregunta, que es básica para el establecimiento de un nuevo sistema, la respuesta no puede ser otra que la de estimar que cualquier objetivo que se establezca tiene que tener en cuenta, al menos a medio y largo plazo, las nuevas tendencias en la gestión de las pesquerías, que en la actualidad son el enfoque ecosistémico y la regulación a nivel del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS).

Los objetivos a medio y largo plazo deben ser los de garantizar una explotación en unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles: un triple objetivo sin priorizar ninguno.

Con respecto al enfoque ecosistémico, en Galicia estimamos que todavía no se ha desarrollado suficientemente el conocimiento científico, como para que puedan llevarse a cabo medidas específicas basadas en este enfoque en un futuro inmediato. En cuanto a la cuestión de la regulación de las pesquerías al nivel del RMS, creemos que la Comisión debe desarrollar los enfoques multiespecíficos, por pesquería, más allá de los actuales planes por stock.

Todos los límites de gestión establecidos por ICES se basan en los que se conocen como modelos analíticos, pero la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 en Johannesburgo, ha reintroducido el concepto de Rendimiento Máximo Sostenible, propio de los modelos de producción generalizada:

*“30. Para conseguir la explotación sostenible de las pesquerías se requieren las siguientes acciones a todos los niveles: a) Mantener o restaurar los stocks a niveles que puedan producir el **rendimiento máximo sostenible** con el objetivo de alcanzar estos niveles para los stocks en sobreexplotación con carácter de urgencia y a ser posible **no más tarde de 2015**”*

El problema es que la mayoría de las pesquerías son multiespecíficas y si aplica una regulación a un nivel RMS, aplicado a poblaciones de especies individuales y con el mismo sistema de TACs y asignación de cuotas que el actual, no lograremos nada realmente nuevo, sino que únicamente estableceríamos una serie de TACs a un nivel más bajo que los actuales, lo que no solucionaría el fracaso de la PPC actual ni realmente se aportaría nada nuevo al sistema.

**Por el contrario, si se aplica la regulación basada en el RMS a todo un grupo de especies que constituyan, hablando en términos generales, parte de la misma pesquería mixta, y que el control y las restricciones se traduzcan más tarde en una regulación que abandone el control del nivel de capturas y que se base exclusivamente en la regulación directa del esfuerzo, acoplado a un nuevo sistema de derechos transferibles individuales, se podría solucionar tanto el problema del exceso de capacidad de flota, como el problema de los descartes.**

Hay precedentes de este tipo de regulación: en ICNAF, precursora de la actual NAFO, se estableció en los años setenta del pasado siglo, un sistema que se conoció por el nombre de *Two-tier quota regulation*, que se basaba en el hecho de que el control pesquero aplicado a cada especie de forma individual tenía algunos defectos, de modo que se aplicó un modelo de producción generalizada a la totalidad de las pesquerías de especies demersales del George's Bank y de la zona de Boston, para

producir una cifra RMS para el conjunto de todas las especies.

Ha de quedar claro que regular al nivel de RMS implicaría, si se quieren obtener resultados prácticos, el abandono de la presente regulación por medio de TACs y cuotas individuales, sustituyéndolo por un nuevo sistema de regulación de esfuerzo, que evitaría los descartes y sería mucho más sencillo y barato de aplicar en términos de control. Es posible hacerlo, aunque el establecimiento práctico de tal sistema requiera, sin duda, una reflexión más profunda que el presente documento y la realización de un estudio técnico previo, al efecto. En este sentido, los posibles beneficios de un sistema de gestión por esfuerzo no deberían juzgarse por la experiencia reciente del 'Anexo II' de los TACs y cuotas en años recientes, convertido en un ejemplo negativo de excesiva complejidad. Los sistemas de gestión por esfuerzo, si se aplican a una flota dimensionada en equilibrio con los recursos, pueden ser notablemente sencillos y fáciles de controlar.

Todo ello podría ser aplicable a las flotas de carácter más industrial, mientras que las flotas artesanales, que pescan en las zonas costeras, podrían beneficiarse de un sistema diferente, basado en objetivos de mantenimiento del tejido económico y social en las zonas en cuestión.

En cuanto a la segunda pregunta, es evidente que cualquier política en cualquier área económica, y la pesca lo es, debe de apoyar el empleo en el sector pesquero, independientemente de que, por supuesto, siempre es deseable la diversificación económica de las comunidades costeras. El problema es qué tipo de apoyo al empleo se desea.

Para comenzar, reconozcamos algo que es más que evidente: En Europa, el mar como fuente de empleo es cada vez menos atractivo. Los jóvenes escapan de todas las marinas y se está recurriendo masivamente a la contratación de trabajadores del exterior.

La competitividad en una sociedad moderna se logra mediante la creación de un verdadero espíritu de equipo en las empresas, para lo que es indispensable la creación de condiciones laborales agradables y de futuro. El mar es vocacional y no se puede pedir a nadie que trabaje en este medio si no le gusta. El problema que se está dando en Europa es que habiendo abundancia de personas que se podrían sentir vocacionalmente atraídos por un empleo en el mar, no lo hacen porque entienden que ese trabajo ni está remunerado adecuadamente, ni las compensaciones en materia de tiempo libre y compatibilidad con la vida familiar están en línea con las condiciones que se pueden conseguir en un empleo en tierra.

Como consecuencia de esta percepción, bastante justificada hoy en día, se considera que el trabajo en el mar es empleo de baja calidad, que sólo pueden aceptar los que, viniendo de fuera, están dispuestos a hacer todo tipo de sacrificios para alcanzar una vida mejor que la que tenían en sus países de origen. Esta parece ser la situación en el mundo del mar en Europa y, además, en todas las marinas: pesca, mercante y de guerra. Europa tiene un grave problema.

Ahora bien, el caso es cómo solucionar este problema, que sólo parece haberse detenido temporalmente por la actual crisis generalizada de la economía. Comenzaremos de nuevo por considerar la conveniencia o no, de mantener un esquema capital-intensivo en contraposición a un esquema de mano de obra-intensivo para determinar la influencia en la calidad de empleo de uno u otro esquema. En definitiva hemos de ser capaces de formular si debemos de maximizar el nivel de empleo en la pesca, en detrimento de la tecnología, o si debemos de maximizar el uso de la tecnología en detrimento del número de empleados.

La cualificación profesional es uno de los elementos clave para una productividad elevada. Es evidente que conseguir que

profesionales cualificados trabajen en el mundo del mar requiere de varias premisas básicas. Los trabajos cualificados son propios de empresas tecnológicamente avanzadas y requieren trabajadores muy bien formados. Eso, que es una obviedad, implica que los salarios han de ser más bien elevados y con un *plus* atractivo con respecto a los trabajos estándar en tierra, por los esfuerzos adicionales que el trabajo en el mar supone.

Si además añadimos que el trabajo en el mar es más complicado que en tierra, donde el suelo de la fábrica no se mueve y normalmente no se trabaja a la intemperie, tenemos que añadir la cuestión del confort y habitabilidad de las embarcaciones. Esto sólo se logrará, con toda probabilidad, en embarcaciones de nueva construcción, diseñadas bajo una normativa oficial estricta al respecto.

Si no se consigue tener una flota adecuada a estas condiciones, la solución pasará por la contrata de trabajadores inmigrantes, que estén dispuestos a trabajar bajo unas condiciones más penosas, lo que no parece ni justo, ni deseable, ni sostenible. En definitiva, hay que equilibrar el deseo de mantener el empleo y fijar población en áreas a veces periféricas y que no tienen muchas otras oportunidades de empleo en la zona, con la necesidad ineludible de mantener, incluso en la flota artesanal, un nivel de competitividad suficiente: esto requiere no sólo hablar de tecnología, sino de una verdadera política de empleo en el propio sector pesquero.

De nuevo reiteraremos que lograr una política de empleo como la anterior, que es la única aceptable en la UE, solo es posible con una flota reducida, y unas pesquerías gestionadas a un nivel de rendimiento aceptable; entendemos que esto sólo es posible con un cambio de sistema de control basado en las consideraciones anteriores de derechos transferibles y gestión mediante la regulación del esfuerzo pesquero y el abandono del actual sistema de TACs y cuotas. No olvidemos el hecho, de que la actual PPC ha conducido a la pesca europea

a la situación actual de empleos de baja calidad y necesidad de recurrir a mano de obra extranjera, de dudosa cualificación; el mismo fracaso que el que prevalece en la situación de la marina mercante europea.

Por supuesto, **siempre** es deseable un desarrollo paralelo de empleos alternativos en las comunidades costeras, a través de la PMI y otras políticas de la Unión, y esto es de especial relevancia para el sector de la pesca artesanal; pero es definitivamente necesaria una política real de empleo, acorde con las pautas generales de la PPC.

En cuanto a la tercera pregunta de este apartado, formulada en esta sección del Libro Verde, la respuesta descansará en el tipo de decisión que se adopte para los dos aspectos anteriores. Si se cambia el sistema actual por otro de control del esfuerzo pesquero, habrá que hacer hincapié en el control estadístico de las capturas y en el aumento progresivo y constante del conocimiento científico, lo que puede necesitar una verdadera política científica europea, orientada de manera muy especial a resolver las necesidades de conocimiento para que el sistema funcione.

Los plazos temporales han de ser realistas y razonables, en el sentido de establecer como referencia para el medio plazo, cinco años y para el largo diez. Todo lo que supere estos márgenes supone, inevitablemente, que se adoptarían decisiones temporales que no resolverían los problemas principales, que han llevado al fracaso sin paliativos de la actual PPC.

#### **2.4.- Centrar el marco de adopción de decisiones en principios básicos a largo plazo**

La Comisión plantea una serie de cuestiones en este apartado, que no son de fácil respuesta, quizá por la manera confusa en que son planteadas. No queda claro qué es lo que se sugiere. Por una parte parece abogar por un mayor poder ejecutivo para la Comisión y, por otra, propone analizar la

delegación de ciertas decisiones, que no se precisan suficientemente, para que se pueda dar una respuesta. Se plantean tres preguntas en este apartado:

- *¿De qué manera se podría clarificar la actual división de responsabilidades entre adopción de decisiones y ejecución, con el fin de fomentar una visión a largo plazo y una mayor efectividad en el logro de los objetivos? ¿Qué aspectos deberían delegarse en la Comisión (en consulta con los Estados miembros), en los Estados miembros y en el propio sector?*
- *¿Considera que sería una buena idea la descentralización de las decisiones sobre cuestiones técnicas? ¿Cuál sería la mejor opción para descentralizar la adopción de decisiones técnicas o de ejecución? ¿Sería posible que la competencia en materia de decisiones de ejecución fuera asumida por las autoridades nacionales o regionales en el marco de una normativa comunitaria sobre principios generales? ¿Qué riesgos llevaría ello aparejado a efectos de control y observancia de la política y cómo podrían soslayarse tales riesgos?*
- *¿De qué manera podría reforzarse el papel consultivo de los grupos interesados en relación con el proceso de adopción de decisiones? ¿Cómo se adaptarían el CCPA y los CCR al enfoque regionalizado?*

Estimamos que es difícil dar una contestación individualizada a estas tres preguntas, por su alto grado de imbricación. Se entiende y parece razonable la propuesta de la Comisión, de que se diferencie entre la legislación sobre los principios o fundamentos de la PPC y su ejecución o aplicación de las medidas en la práctica. En efecto, estamos en un ámbito donde no juega el principio de subsidiariedad previsto en el artículo 5 TCE para políticas compartidas y excluido de aquellas políticas

cuya competencia, como ocurre con la conservación y gestión de los recursos pesqueros, han asumido con carácter exclusivo las instituciones de la Unión.

Por ello y en principio, nada que oponer a esta división, donde las **normas básicas** se discutirían y aprobarían mediante el procedimiento de **codecisión**, especialmente en aquellas **materias que son de la competencia exclusiva de la Unión Europea**. Aunque estamos seguros de que no se está proponiendo que las facultades directas de ejecución supongan un **aumento de la discrecionalidad por parte de la Comisión, conviene que desaparezca de la normativa cualquier aspecto que pudiera dar esta sensación y para ello, la normativa debe de ser clara y detallada, y la capacidad de actuación o interpretación discrecional de la Comisión, debería de ser reducida al mínimo y no escapar a todo control de legalidad por parte del Tribunal de Justicia de la UE**.

**La pesca, como toda actividad económica, necesita seguridad jurídica y no puede estar sujeta a la arbitrariedad en las decisiones administrativas.** Quizá el procedimiento de comitología deba de ser adaptado específicamente, para dar más garantías en la toma de decisiones y asegurar la participación de las organizaciones profesionales afectadas. **En definitiva, es necesario evitar que la delegación de ejecución de la PPC a la Comisión pueda dar la impresión de que ampararía actuaciones discrecionales y no esperadas por parte de aquélla y sin una normativa clarísima y detallada sobre qué es lo que se puede hacer y que es lo que no. No obstante, ha de quedar claro que el mantenimiento de un marco de gestión comunitario es deseable, y que ha de evitarse el fraccionamiento y delegación de la gestión a los EE.MM., salvo quizá en algunos aspectos relacionados con la pesca artesanal.**

Por otro lado, si se escoge un procedimiento tipo comitología, ha de darse representación y poderes de decisión a aquellos estamentos que tengan una clara representación y respondan democráticamente ante electores, y que representen sectores concretos. En Este sentido, las administraciones públicas, en tanto en cuanto actúan en nombre de los electores europeos y el Parlamento, son opciones lógicas, aunque por supuesto no son las más adecuadas para hacer la microgestión que la PPC requiere. Más allá de las administraciones no debe de darse este tipo de representación, más que a los representantes de los colectivos profesionales, como por ejemplo las Organizaciones de Productores, a las que la nueva política debería de reforzar considerablemente en sus medios y en sus funciones.

Contestar a las dos últimas cuestiones es totalmente prematuro, pero hay que decir que probablemente no resulta lo más adecuado que las decisiones técnicas sean objeto de descentralización y que por el momento el marco a nivel comunitario resulta el más adecuado. Puede haber un enfoque regionalizado, pero en estos momentos puede resultar prematuro, siendo necesario resolver antes otras cuestiones de más calado.

## **2.5.- Fomentar que el sector asuma una mayor responsabilidad en la aplicación de la PPC**

El Libro Verde expone que dentro de un planteamiento principalmente descendente, que es en el que se ha desenvuelto hasta ahora la PPC, el sector pesquero ha recibido pocos incentivos para comportarse como un actor responsable, que tiene que rendir cuentas sobre la explotación sostenible de un recurso público, y que el establecimiento de dispositivos de cogestión podría contribuir a invertir esta situación. Se plantean a continuación las siguientes preguntas:

- *¿De qué manera pueden conferirse más responsabilidades al sector, de forma que disfrute de mayor flexibilidad, pero siga contribuyendo al logro de los objetivos de la PPC?*
- *¿Cómo puede estructurarse el sector extractivo de tal manera que pueda asumir la responsabilidad de su autogestión? ¿Deberían convertirse las OP en órganos a través de los cuales el sector asuma responsabilidades de gestión? ¿Cómo podría garantizarse la representatividad de las OP?*
- *¿Qué tipo de salvaguardias y mecanismos de supervisión se necesitan para garantizar que la autogestión por parte del sector extractivo no derive en fracaso y logre aplicar con éxito los principios y objetivos de la PPC?*
- *¿Debería el sector extractivo asumir una mayor responsabilidad financiera, pagando por los derechos o compartiendo los costes de gestión, como los costes de control? ¿Debería aplicarse este principio únicamente a la pesca a gran escala?*
- *Si se otorga más responsabilidad al sector, ¿de qué manera pueden ponerse en práctica los principios de mejor gestión y proporcionalidad, contribuyendo al mismo tiempo a la competitividad del sector?*
- *¿Existen ejemplos de buenas prácticas en pesquerías concretas a los que se debería dar mayor difusión? ¿Deberían establecerse incentivos para la aplicación de buenas prácticas? ¿De qué incentivos podría tratarse?*

Todas estas preguntas nos vuelven a retrotraer al problema de la necesidad de que exista una normativa clara, que permita al sector saber exactamente los beneficios



económicos y de organización que puede lograr mediante la adopción de unas prácticas u otras. **En definitiva, estamos tocando una vez más el problema de la necesidad de una seguridad jurídica para la acción empresarial, que hasta la fecha no existe.** Es necesario que la industria pesquera asuma su responsabilidad, pero eso sólo es posible si se le permite disfrutar de suficientes garantías jurídicas, lo que implica, en especial, la existencia de un mecanismo de adquisición de derechos de pesca a largo plazo, que proporcione garantías para la inversión.

Para ello, es absolutamente necesario que la normativa sea sencilla, fácilmente aplicable y uniforme en toda la Unión Europea, aunque la aplicación de la norma se hiciera a nivel de cada Estado miembro. Es imposible dar más posibilidades de gestión al sector, si no se especifica claramente lo que se le delega y el margen de libertad de que dispone, para organizar su actividad económica. Estamos, en definitiva, hablando de derechos de los operadores para uso individual o para uso a través de las OPs y demás organizaciones del sector, como las Cofradías de Pescadores en el caso de la pesca artesanal y el marisqueo en Galicia.

Cuanto más se definan los derechos de propiedad o de uso, que se asignen individualmente a cada operador, así como la modalidad de su transferencia, más se le podrá exigir en materia de gestión, pero también más incentivos económicos tendrá el sector para organizarse de forma económicamente eficiente. **El establecimiento de un sistema europeo de derechos no implica la pérdida del carácter de bien público de los recursos marinos, y por ello debe de entenderse que estamos hablando de derechos de uso, que igual que los de propiedad, han de estar dotados de un sistema que proporcione seguridad jurídica a los operadores y una perspectiva lo suficientemente larga como para estimular las inversiones de capital.**

Con respecto a las preguntas que se hacen en el sentido de conferir a las OPs unas facultades mínimas de cogestión, es necesario, en primer lugar, tener en cuenta en esas consideraciones a las demás organizaciones representativas del sector, y que el sistema asegure los siguientes principios, sin los cuales las citadas organizaciones estarían inermes para aceptar dichas delegaciones de responsabilidad:

1. Si se quiere que las OPs jueguen un papel activo en una **reducción adecuada** de la flota europea, es indispensable la existencia de un marco jurídico unitario en la Unión, que marque los objetivos de reducción y los plazos y que permita el desarrollo de un **verdadero espacio y mercado interno de la pesca**
2. Pero sería absurda cualquier medida de reducción que no llevara pareja medidas normativas, que impidieran que la situación se volviera a repetir. La economía de la pesca es de tal modo que, si la entrada fuera libre, las pesquerías evolucionarían siempre hacia una situación de sobrepesca, en la que los costes y los beneficios se equilibrasen. Por tanto, **debe de establecerse un sistema europeo de restricción a la entrada, mediante una normativa a nivel de la Unión, impidiendo que se formen sistemas distintos a nivel de cada Estado miembro**, lo que no sería acorde con un mercado interior único, y una regulación única y no segmentada de dicho mercado.
3. Es indispensable el establecimiento para la pesca industrial de **algún sistema europeo de derechos pesqueros individuales transferibles, que en principio no sería aplicable a la pesca artesanal.** Dicho sistema europeo

introduciría una competencia sana y libre en la pesca, que necesitaría menos regulación y menos intervención y que permitiría a las OPs una verdadera reorganización de la actividad. **El sistema de transferencia debería de contemplar lo que es transferible tanto a nivel individual como de OP a OP.** Los principios de mejor gestión y proporcionalidad solo pueden ser ejercidos por el sector cuando es posible en la práctica racionalizar la explotación para maximizar la operatividad y eficiencia económica de las unidades, así como evitar los descartes.

4. Es necesario admitir, sin complejos ni prejuicios, que **necesitamos una simplificación de las normas y reglamentos**, empleando, por supuesto, los datos científicos y de investigación como base para establecer una política. Es posible un enfoque diferente, sobre todo en lo que se refiere a las pesquerías multiespecíficas de las flotas de altura, que tendría que basarse únicamente en un sistema de gestión del esfuerzo pesquero y medidas técnicas sin limitación de capturas. Nuestra tendencia ha sido olvidar que los TACs se establecieron, en principio, para regular el nivel de mortalidad por pesca producida por el esfuerzo pesquero ejercido sobre una población concreta. **Debemos volver a empezar por los principios básicos y regular el esfuerzo mediante sistemas simples: un reglamento sobre la gestión del esfuerzo pesquero basado en los días que se ha pescado, es fácil de ejecutar, poco costoso para el erario público y muy eficaz**, si el esfuerzo se establece a un nivel realista, y esto realmente **puede evitar el problema de los descartes**: no

distorsionará la pauta económica de la pesca, disuadirá de la infradeclaración y, sin duda, introduciría menos errores en los cálculos.

5. Finalmente, las posibilidades de autoorganización que se pongan a disposición de las Organizaciones de Productores, no deben de propiciar la esclerosis del sector en torno a estas organizaciones, sino que, por el contrario, deben de ser de tal naturaleza que **favorezcan la movilidad, la flexibilidad y el uso de figuras legislativas de cooperación a nivel europeo.**

Es obvio que tras una racionalización y maximización de los beneficios que sin duda se produciría en una explotación con acceso restringido y con derechos transferibles en su expresión máxima, si se dejaran ir los beneficios en su totalidad a las empresas participantes, la presión para permitir nuevos entrantes sería muy grande y por ello la diferencia con los beneficios normales en otras actividades, debería de revertir a favor del interés público.

## **2.6.- Desarrollar una cultura de observancia**

El Libro Verde recoge el contenido de un informe publicado por el Tribunal de Cuentas Europeo, en el que se hacía una extensa descripción de las deficiencias del sistema de control de la pesca en la Unión Europea, y que llegaba a la conclusión de que el sistema de control de la pesca es, en general, poco estricto, las sanciones no resultan disuasorias y las inspecciones no son lo suficientemente frecuentes para fomentar el cumplimiento de la normativa. En este marco, la Comisión formula las siguientes preguntas:

- *¿De qué modo pueden mejorarse los sistemas de recopilación de datos a corto y medio plazo para garantizar*

que se disponga de información coherente a efectos de observancia?

- *¿Qué mecanismos de observancia podrían, en su opinión, garantizar mejor un elevado nivel de cumplimiento de la normativa: mecanismos centralizados (por ejemplo, actuación directa de la Comisión, controles nacionales o transnacionales) o descentralizados?*
- *¿Apoyaría usted el establecimiento de un vínculo entre el cumplimiento efectivo de la normativa y las responsabilidades de control y el acceso a la financiación comunitaria?*
- *¿Podría contribuir al logro de este objetivo una mayor autogestión por parte del sector? ¿Puede contribuir a este mismo objetivo la gestión descentralizada a nivel de regiones geográficas? ¿Qué mecanismos pueden garantizar un elevado nivel de observancia?*

Este conjunto de preguntas se responden con relativa facilidad. Es evidente que la política pesquera y las normas de conservación deben de ser controladas eficazmente. Para que exista este control eficaz, no cabe duda de que se requiere la colaboración de todas las administraciones públicas y del propio sector.

Ahora bien, para que un sistema funcione debe de asegurarse la no discriminación y la homogeneidad en la aplicación del control. Hoy en día, y a pesar de que se han realizado notables progresos, **no existe entre los profesionales la sensación de que las normas se aplican por igual en todos los países: en general todos tienden a pensar que sus vecinos son menos cumplidores.** Es necesario atajar esto definitivamente y, para ello, hay que hacer varias consideraciones sobre las que debe de reposar un sistema que solucione los problemas mencionados:

1. **El que tiene las competencias debe de ejercer el control:** en el caso de la Comisión, es obvio que debe de poseer los mecanismos necesarios ejecutivos y directos sobre los aspectos de la PPC que le son de competencia exclusiva. Debe pues **poseer mecanismos de control directo y en todo caso las competencias de alta inspección de los sistemas nacionales o regionales.** Esto es el punto clave que asegura la igualdad de las reglas de juego a escala de la UE.
2. Un sistema complicado como el actual, con tal maraña de normas, es difícil y caro de vigilar, e induce, probablemente, al actual estado de cosas. Una **simplificación de la normativa es, por lo tanto, consustancial con la eficacia del sistema; se trata de adoptar normas que realmente sean las más eficaces para los objetivos que se proponen, evitando las que no lo son.**
3. De igual manera que se ha consagrado el principio de que *"el que contamina paga"*, es evidente que han de establecerse de manera clara, mecanismos normativos para que aquel que infringe habitualmente, lejos de verse favorecido por la financiación comunitaria, repare los posibles daños causados a otros operadores.
4. Además, el control se facilita si en el proceso de toma de decisiones de la PPC intervienen desde el principio, los científicos, las administraciones afectadas, el sector y la Comisión. Esta forma de hacer "política" de "abajo-arriba" facilitaría mucho la gestión y el cumplimiento de las normas.

## 2.7.- ¿Convendría establecer un régimen pesquero diferenciado para proteger las flotas costeras artesanales?

Galicia considera que hay que reconocer el distinto papel económico y social que juega la pesca artesanal y el marisqueo, en comparación a la flota de altura.

La pesca industrial, encargada del gran suministro de productos pesqueros al mercado europeo, reúne todas las características de cualquier otra actividad económica y, por tanto, debe desarrollarse siguiendo los parámetros de eficacia y competitividad, siendo los objetivos a medio y largo plazo, los de garantizar la explotación en unas condiciones económicas, sociales y medioambientales sostenibles.

Sin embargo, la pesca artesanal ejerce su actividad en ecosistemas más sensibles, ligados en muchas ocasiones a la zona litoral o infralitoral y aportando al mercado productos de calidad e importante valor económico. Además, la pesca costera artesanal y el marisqueo son el fundamento económico de los asentamientos de población dispersos por la costa europea, que tan importante papel juegan en la diseminación geográfica de la actividad económica. Y son, al mismo tiempo, actividades que pueden compaginarse bien con otros aspectos de la PMI y que presentan o pueden presentar importantes sinergias con otras actividades de la economía marítima. La unanimidad es pues total sobre la conveniencia de que persistan y se optimicen la pesca artesanal y el marisqueo como algo diferenciado, con un sistema de gestión propio, basado en objetivos de mantenimiento del tejido económico y social en las zonas en las que se asienta.

La Comisión en el Libro Verde plantea las siguientes cuestiones:

- *¿Cómo puede adaptarse la capacidad global de la flota, abordando al mismo tiempo los problemas sociales a que deben hacer frente las*

*comunidades costeras, teniendo en cuenta la especial situación de las pequeñas y medianas empresas en este sector?*

- *¿Cómo sería el funcionamiento práctico de un régimen diferenciado?*
- *¿Cómo deberían definirse las pesquerías artesanales desde el punto de vista de sus vínculos con las comunidades costeras?*
- *¿Qué nivel de orientación y de igualdad de reglas de juego se requeriría a escala de la UE*

Es evidente que la pesca artesanal necesita un régimen diferenciado y distinto del expuesto hasta ahora en este documento. Para empezar, **es necesaria 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.

El régimen de gestión de la flota artesanal, debe de estar fuertemente descentralizado, aún respetando los principios básicos de la PPC. Las flotas artesanales, además, podrían contar con una parte reservada de los derechos de pesca, al abrigo del mercado de derechos anteriormente propuesto.

El régimen especial para las flotas artesanales debe de **basarse en planes integrales por cada región, que se estimen más oportunos, y que contemplen, asimismo, la integración con otros aspectos de la PMI**. Los planes deben de contener medidas locales racionales, que aseguren la sostenibilidad de los ecosistemas que explotan y las medidas de tipo socioeconómico. Debe por ello de contar con una financiación especial y específica.

## 2.8.- Cómo sacar el máximo partido a nuestras pesquerías

En este apartado, la Comisión plantea algunas preguntas que ya han sido contestadas, al menos parcialmente, en apartados anteriores de este documento. Entre otras cosas, llama la atención sobre la obligación de que la explotación de las pesquerías se lleve a cabo a nivel del RMS y, específicamente, plantea las siguientes cuestiones:

- *¿Cómo pueden desarrollarse en el marco de la futura PPC planes de gestión a largo plazo para todas las pesquerías europeas? En la futura PPC, ¿deberían sustituirse los planes de gestión de las poblaciones por planes de gestión de las pesquerías?*
- *¿Debería la reforma de la PPC constar de dos fases, en primer lugar medidas específicas para alcanzar el RMS antes de 2015 y, a continuación, medidas para mantener el RMS como nivel superior de explotación después de esa fecha?*
- *¿Cómo podría aplicarse en las pesquerías mixtas el compromiso relativo al RMS evitando al mismo tiempo los descartes?*
- *¿Cuál debería ser el principal sistema de gestión para las pesquerías comunitarias y a qué pesquerías debería aplicarse? ¿Limitaciones de capturas? ¿Gestión del esfuerzo pesquero? ¿Una combinación de ambos? ¿Existen otras opciones?*
- *¿Qué medidas deberían adoptarse para eliminar en mayor medida los descartes en las pesquerías de la UE? ¿Podría ser útil a este respecto la gestión a través de cuotas transferibles?*

Se afirma además en el Libro Verde, que una gestión basada en el esfuerzo pesquero, limitando los días en que un buque

pesquero puede salir a la mar, suprimiría este problema, pero podría ser insuficiente para alcanzar los objetivos de la PPC.

En cuanto a la primera pregunta está claro que un sistema, el que sea, de derechos transferibles, ayudaría a dar contenido y eficacia a los planes de gestión; no repetiremos los argumentos esgrimidos a favor anteriormente, pero **es evidente que los planes de gestión han de establecerse por pesquerías y no por especies, porque esta es la verdadera naturaleza de la pesca**, que actúa sobre grupos de especies. En este sentido, es de agradecer que la Comisión se plantee analizar este tema que supondría el abandono del sistema actual, ya caduco e ineficaz en la lucha contra la eliminación de los descartes, sustituyéndolo por una gestión sencilla, barata y eficaz en el control de la actividad pesquera.

Para contestar la segunda pregunta, **hemos de volver a insistir en que el concepto de gestión al nivel de RMS, sólo tiene sentido para el conjunto de las pesquerías y no para ser aplicado especie por especie**. Si se hiciera por especie, el resultado es que a los tradicionales niveles de referencia de  $F_{0,1}$ ,  $F_{max}$ ,  $F_{lim}$ ,  $F_{pa}$  y  $F_{loss}$ , se añadiría un nuevo nivel:  $F_{msy}$ , con muy pocas repercusiones prácticas, y añadiendo un concepto más al aparente **confusionismo existente**. En este sentido, y teniendo en cuenta que es necesario limitar el acceso y definir los derechos individuales y colectivos de pesca y su transmisibilidad, **la contestación a esos dos plazos contemplados en la segunda pregunta sería positiva**.

La tercera pregunta se responde de la misma manera y remitiéndonos a lo dicho anteriormente, ese compromiso sólo se puede aplicar estableciendo un modelo de producción para el conjunto de cada una de las pesquerías, y no para cada especie, de manera análoga a lo que se hace en ciertos países en la actualidad. **La mejor receta para evitar los descartes es el establecimiento de un sistema de control**

**de esfuerzo pesquero sin cupos de captura.**

**La cuarta pregunta ya se ha respondido a favor de un sistema de control sólo de esfuerzo pesquero: Regular la misma cosa mediante dos vías, esfuerzo pesquero (medida directa) y cupos de captura (medida indirecta) hace que el sistema sea ineficaz. Es o uno u otro; la combinación es altamente desaconsejable.**

Finalmente, en cuanto a la quinta pregunta, **es evidente que un sistema de derechos transferibles, que permita la agrupación de cupos de capturas entre distintos operadores, ayuda también a racionalizar la explotación, al proporcionar al menos una solución parcial para operadores que tengan distintos cupos individuales**, que al ponerlos en conjunto, no tienen ya que devolver al mar aquellas especies para las que cada uno de ellos no tiene cuota. No obstante, hemos de reiterar que un sistema de gestión de esfuerzo -que puede incluir límites individuales de esfuerzo- es el que mejor evita los descartes. En cualquier caso, **los mecanismos normativos que se establezcan han de permitir la adopción, por parte del sector, de una amplia gama de soluciones.**

Por último, hay que decir que **el paso de un sistema de cupos a uno de esfuerzo, no supone en absoluto ninguna alteración de los análisis que viene realizando el ICES, ni en el fondo, ni tan siquiera en la forma.** Tras el formato anual de análisis, una vez establecidos los TACs individuales, se trataría de encontrar el equivalente a estos TACs en términos de esfuerzo pesquero. La única novedad la constituirían el análisis del conjunto de cada pesquería con vista al establecimiento de medidas al nivel del RMS para cada una de ellas.

## **2.9.- Estabilidad relativa y acceso a las pesquerías costeras**

Analizando las cosas con perspectiva histórica, en Galicia podemos aceptar que, en su día, la Estabilidad Relativa fue útil para desatascar la situación a la que se había llegado, permitiendo el desarrollo de la PPC. Pero creemos firmemente que mantenerlo actualmente, como el propio Libro Verde indica, **carece de sentido y resultaría perjudicial para el normal desarrollo de la pesca como actividad productiva, por lo que estimamos que debería suprimirse.**

En este apartado, el Libro Verde plantea dos cuestiones:

- *¿Qué forma podría adoptar la estabilidad relativa para contribuir en mayor medida al logro de los objetivos de la PPC? ¿Debería desmantelarse o, por el contrario, convendría dotarla de mayor flexibilidad y, en este último caso, de qué manera? ¿Cómo podrían implantarse todas estas alternativas?*
- *¿Debería reservarse el acceso a la zona de las 12 millas náuticas a los buques de pesca artesanal?*

El mal llamado “principio” de Estabilidad Relativa, pues no es más que una clave de reparto -que además supone una derogación de lo dispuesto en los Tratados- fue implantado hace casi 30 años. Hoy la situación es muy distinta a la de entonces y la Estabilidad Relativa se ha convertido en causa de ineficiencia económica. Además, contribuye de manera decisiva al problema de los descartes. **Por todo ello, en nuestra opinión debe de ser desmantelada.** No obstante, la prudencia aconsejaría un período de transición, que no excediera de 5 años, para eliminarla e implantar un nuevo sistema. La introducción de derechos transferibles de pesca a nivel comunitario, para las flotas de altura, permitiría adaptar a la realidad pesquera la distribución de TACs y cuotas.

En cuanto a la segunda pregunta, una vez identificada la flota artesanal, estaríamos en disposición de dar una respuesta, pero, evidentemente, todavía no es el caso. En lo que sí estamos de acuerdo es en la existencia de restricciones de las posibilidades de pesca a las flotas no nacionales del Estado costero, en esa franja de 12 millas.

## **2.10.- Comercio y mercados – de la captura al consumidor**

Si la política de conservación y, en general, la PPC han constituido un sonoro fracaso, sobre todo en materia de creación de un mercado único de la pesca en consonancia con lo dispuesto en los Tratados, en lo referente a la política comercial el fracaso es total. El Libro Verde lo reconoce implícitamente cuando afirma que:

*“Los precios de primera venta del pescado se han mantenido estancados en términos globales, incluso en momentos en que se registraban variaciones extraordinarias de los precios del combustible, como sucedió en 2008. Todo ello ha tenido tres consecuencias importantes:*

- (1) la persistencia de unos precios bajos incita a los pescadores a intentar capturar mayores cantidades;*
- (2) la incapacidad para repercutir en el consumidor los incrementos de los costes de producción genera una baja rentabilidad crónica y supone nuevamente un incentivo para la sobrepesca;*
- (3) todos estos factores incrementan la dependencia de los pescadores con respecto a las ayudas públicas, de manera que éstas se convierten en un elemento integral y permanente de los planes económicos del sector pesquero.”*

No puede haber un reconocimiento más claro de este fracaso de la OCM para los productos de la pesca. El hecho de que el Libro Verde constate la fragmentación de las organizaciones de los productores, refuerza el hecho de que estamos ante una política ineficaz y atrasada. En general, se puede afirmar que **es de especial preocupación para el sector pesquero la simpleza de algunos de los análisis económicos que acompañan a los planes de gestión presentados por la Comisión**, concretamente en el caso de la merluza europea, donde se llega a conclusiones tales como que las restricciones en las capturas, producidas como resultado de la aplicación de los planes, generarán un alza de los precios que compensará económicamente este descenso de las capturas: no se acompaña ningún análisis de elasticidad de la demanda, ni tampoco de la elasticidad cruzada de la demanda para intentar saber cómo se va a comportar el mercado ante posibles sustitutos del producto cuya captura se restringe.

La situación de las prácticas de la competencia en el mercado de los productos de la pesca se ha alterado sensiblemente en los últimos años de manera muy negativa para los productores, hasta el punto que las normas de estabilización de precios contempladas en la OCM no sirven y que cualquier intento de aplicarlas resultará sin duda en una descapitalización sin efectos positivos para las OPs.

**La estructura de los mercados se ha visto alterada en los últimos tiempos de manera substancial, a través de un proceso de concentración en el lado de la distribución, que, en el caso de los productos del sector primario, provoca efectos muy negativos en los productores, sin que los consumidores obtengan ningún beneficio equitativo.**

En toda Europa, el sector distribuidor ha experimentado un proceso de cambio importante, que se inició en los años setenta y se vio acelerado en 1998 con el

desembarco de Wal-Mart en Europa, que provocó una reacción entre las cadenas europeas existentes, generando un proceso de acuerdos, fusiones, y otros acuerdos, alegando que necesitaban alcanzar un nivel de concentración que les permitiera contrarrestar el poder de esa importante empresa americana.

Como resultado de ello, en 2004 las diez primeras cadenas de distribución europeas alcanzaron el 36,8% de la cuota de mercado europeo de frutas y hortalizas y, presumiblemente también, en el área del pescado. La tendencia, lejos de debilitarse, se ha venido reforzando desde entonces, y es obvio que va a tener persistencia muy prolongada en el tiempo. Las previsiones para 2008 eran de alcanzar un 37,9% de la cuota de mercado con un aumento paralelo de las ventas del 18,84%. A ello se ha unido otro tipo de establecimientos o cadenas conocidas como de *Hard discount* o *Discount*, que tienen un efecto similar al de las grandes superficies.

Por ejemplo, en España, el 81,9% de las compras de alimentos se realizan a través de los llamados "*canales dinámicos*", es decir, la distribución en autoservicio (*super, híper y discount*), y solamente el 2,7% en la tienda tradicional y el 11,2% en tiendas especializadas. Al mismo tiempo, la concentración del segmento "*dinámico*" es muy alta. Las compras de alimentos por parte del consumidor final se concentran cada vez más alrededor de la Gran Distribución Alimentaria, que se está convirtiendo en la única puerta de acceso del consumidor a los alimentos, y en la única puerta de los productores al consumidor. Hoy en día, la superficie de venta minorista predominante es la de los supermercados y grandes supermercados (400m<sup>2</sup> – 999m<sup>2</sup> y + de 1000m<sup>2</sup>) que abarcan un 56% de la superficie. Si a esto añadimos los autoservicios (hasta 399 m<sup>2</sup>), la superficie asciende a un 69,3%. Además, la superficie que representan los hipermercados es de 15,9%, por lo que se puede observar claramente la predominancia de estos

formatos en la distribución española, los cuales suman un 85,2% de la superficie.

A este fenómeno de concentración de las grandes cadenas de distribución hay que añadir otro tipo de estructuras, que hay que considerar en el proceso general de creciente y progresiva concentración de la distribución de alimentos. Los grandes grupos de distribución tienen sus propias centrales de compras y negocian con las empresas proveedoras directamente, pero existen otras que, aún siendo "grandes", se asocian con otras empresas en Centrales de Compras, y, finalmente, buena parte de los minoristas, que no son estos grandes grupos, también deben organizar sus compras en una supraestructura común, que es la Central de Compra, para no perder "*poder*" frente a las primeras.

**Esta nueva estructura no tiene además un impacto positivo en materia de precios para el consumidor, sino que únicamente resulta en una acumulación de los márgenes comerciales en estas grandes cadenas de distribución y compra, que antes se repartían en una cadena de intermediarios más amplia y que ha derivado en una degradación de la información debida al consumidor y un deterioro en la calidad del producto ofertado.**

La Gran Distribución Alimentaria (GDA) es altamente selectiva en la elección de sus proveedores y deja muy poco espacio para los productores primarios, que son muy numerosos y que se ven inermes, por su escaso poder de oposición, ante el enorme poder de compra de las grandes superficies y centrales de compra. La GDA incide particularmente en el precio percibido por el productor primario en lonja.

Los problemas en la cadena de distribución alimentaria están afectando negativamente a la renta de los productores primarios de la pesca europeos, dada la presión "hacia abajo" de los precios al productor primario, que ejercen demandas poco razonables, retraso de los pagos en el



tiempo, exceso de importaciones, devolución injustificada de productos, no remuneración de los costes de producción, inexistencia de contratos-tipo efectivos, de regulación al respecto, etc.

Los márgenes comerciales de distribución han sido crecientes entre 2001 y 2004, especialmente los de las frutas y verduras. Los datos parecen sugerir que no sólo no se han trasladado a los precios finales las ganancias de productividad, sino que se han incrementado las rentas de los distribuidores. En el mundo de la pesca sucede algo similar, que queda demostrado por los acusados descensos en los precios medios de los últimos años y la diferencia constatable entre los precios al productor primario en lonja y los precios en el punto de venta al consumidor final

En este sentido, **el sector de compra tiene las características de un sector oligopolístico de compra u oligopsonio**, que si bien compite entre las diferentes firmas que lo componen en el mercado de venta al por menor, mantienen todas un idéntico interés en no diferenciar el producto, que les supone a todas ellas una ventaja para aumentar sus márgenes comerciales en detrimento de los productores primarios.

**La alteración de las estructuras de la competencia en el mercado de los productos de la pesca es evidente, pasándose de una situación de competencia casi perfecta, en la que los compradores y los productores eran numerosos e incapaces de influir en la formación de los precios, a una estructura nueva**, en la que los productores siguen siendo numerosos y siguen sin poder influir de manera alguna en la formación de los precios, pero en la que el número de compradores, actuando de manera directa o indirecta, se ha reducido sensiblemente, gozando, además, de un elevado poder de compra.

En la actualidad, los efectos de las restricciones a las capturas en las pesquerías

europeas, dado el carácter de mercado abierto de la Unión y el enorme poder de compra del sector de la distribución, **están propiciando dos resultados:**

- 1. Los precios de las especies cuya captura se restringe, no sólo no aumentan, sino que disminuyen, debido al aporte de sustitutos al mercado, a través de las grandes firmas de distribución.**
- 2. La especie sometida a restricción está abriendo un hueco de mercado, de dudosa reversibilidad, a estos productos sustitutos.**

Que conste que en ningún caso se está defendiendo que debido a esta situación, los TACs de capturas no hayan de ser reducidos si el estado de los recursos así lo demanda, pero es obvio que habrá que adoptar siempre medidas de mercado eficaces que eviten esta situación.

Además, es vital e imprescindible que el proceso de Reforma de la Política Pesquera Común se articule entendiendo al sector pesquero de manera integrada como un todo, en el que intervienen de manera vertical el sector extractivo, la industria transformadora, la comercializadora y la acuicultura.

La industria y la comercialización son en la actualidad una parte fundamental de la actividad pesquera en términos socio – económicos y de creación de valor añadido, así como también de las regiones dependientes de la pesca, por lo que las Administraciones deben ser conscientes de ello y tener en cuenta sus propuestas a la hora de establecer las diferentes políticas.

Así, **la futura PPC debe fomentar el comportamiento responsable y sostenible de todos los eslabones de la cadena de pesca, tanto en términos medioambientales como socioeconómicos**, lo que sin duda, mejorará la imagen del sector. La industria

transformadora comunitaria es socio natural de los pescadores y acuicultores y su importancia económica es ignorada en el Libro Verde.

El Libro verde plantea las siguientes cuestiones relativas al tema:

- *¿De qué modo podrían utilizarse los mecanismos del mercado para fomentar el desarrollo de pesquerías que fuesen eficientes desde el punto de vista del mercado y, al mismo tiempo, se explotasen de manera sostenible?*

Considerando que la UE es uno de los principales destinos mundiales de productos de la pesca, la Comisión Europea debe adecuar su política de pesca responsable y sostenible a la política de mercados, imponiendo medidas que favorezcan al cumplidor y penalicen a los ilegales.

Por ello, se debe apostar por el **equilibrio y coordinación entre el sector extractivo, el sector transformador y el sector comercializador de productos de la pesca y de la acuicultura**, mediante instrumentos y mecanismos que estimulen y favorezcan el establecimiento de relaciones comerciales entre los mismos, y todo ello se puede llevar a cabo a través de las **Organizaciones Interprofesionales**, las cuales ya aglutinan a todos los eslabones de la cadena, y están contempladas en la actual Organización Común de Mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura<sup>2</sup>, cuya Reforma también es uno de los objetivos de la Comisión Europea. Reforma, que a este respecto, se debe desarrollar para que la legislación contemple las interprofesiones conformadas por miembros de diferentes países o una interprofesión a nivel europeo, puesto que la actual OCM no lo refleja, y la realidad y las necesidades del sector de productos de la pesca y de la acuicultura, que opera cada vez más en un

mercado internacionalizado, así lo demanda.

Asimismo, para hacer un seguimiento detallado y cercano de la evolución de los mercados, tanto de las producciones comunitarias como de las importaciones, es imprescindible disponer de datos suficientes y a tiempo, al objeto de evitar fuertes desequilibrios entre la oferta y la demanda, por ejemplo, a través de observatorios de precios.

- *¿Cuál sería el mejor modo de apoyar las iniciativas en materia de certificación y etiquetado en la futura PPC?*

Actualmente, tanto en relación a la trazabilidad como al etiquetado, existe un marco normativo desarrollado para la correcta regulación de estos aspectos. Por ello, la importancia de estos aspectos, requiere que la Comisión Europea ante cualquier nuevo desarrollo normativo implique a todo el sector para que su elaboración sea objetiva y ajustada al mercado.

Las Organizaciones de Productores, las Interprofesionales, las Cofradías de Pescadores y otras Asociaciones y Organizaciones representativas del sector pueden realizar un papel importante en la certificación y etiquetado si dispone de los medios necesarios.

- *¿Cuál es el modo más adecuado de fomentar la trazabilidad y la transparencia en la cadena de producción?*
- *¿Cómo puede la UE fomentar que los productos de la pesca procedan de pesquerías gestionadas de manera sostenible de modo que se garanticen las mismas reglas de juego para todos?*

La UE debe articular normas mínimas de acceso al mercado comunitario, que corrijan situaciones de desequilibrio de la

<sup>2</sup> Reglamento (CE) 104/2000 del Consejo de 17 de diciembre de 1999 (DOUE L17, 21 de enero de 2000)

competencia y que impidan la entrada de productos que no procedan de pesquerías gestionadas sosteniblemente.

En este sentido, es necesario equipar e intensificar los controles de los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura a fin de garantizar su calidad y seguridad, en especial a los productos importados de terceros países para asegurarse de que cumplen los mismos requisitos higiénico-sanitarios, sociales y medioambientales que los productos comunitarios.

En la actualidad los productos pesqueros transformados en la Unión Europea gozan de una calidad y valor añadido del que carecen nuestros directos competidores, que sin embargo, están sometidos a normativas higiénico-sanitarias, sociales y medioambientales más laxas en comparación con nuestras industrias fabriles, lo que a menudo, coloca a la industria comunitaria en una situación de desventaja competitiva.

Por ello, se debe garantizar el control total de las pesquerías y el general sometimiento de todas las flotas a las medidas de conservación y gestión adoptadas multilateralmente en defensa de los recursos. Además de exigir el cumplimiento de la normativa higiénico – sanitaria, medioambiental, laboral,...- para todos aquellos productos derivados de la pesca, el marisqueo y la acuicultura a su entrada a la Unión Europea, tal como se exige a la industria comunitaria para que todos los operadores compitan en igualdad de condiciones.

- *¿Cómo pueden las OP conseguir ajustar la producción a las necesidades del mercado? ¿Qué nuevos instrumentos políticos basados en el mercado pueden implantarse a través de las OP? ¿Cómo pueden los pescadores mejorar su posición en relación con la transformación y la distribución?*

La Organización Común de Mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura ya contempla mecanismos de intervención, y la futura Reforma de dicha Organización Común de Mercados, que es un objetivo de la Comisión Europea, debe orientarse a hacer efectivos y eficientes esos mecanismos, dotando a las Organizaciones de Productores, demás organizaciones del sector y a las Interprofesionales, ya que aúnan a todos los eslabones de la cadena, los medios necesarios para que de forma correcta obliguen a sus miembros a cumplir las normas de ajuste de la oferta a la demanda, dotándolas, por tanto, de herramientas suficientes.

Por ello, hace falta reforzar el poder de las Organizaciones de Productores y las Organizaciones Interprofesionales para que puedan ser eficaces en las intervenciones de ajuste de la oferta.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la industria de transformación se está enfrentando a márgenes muy bajos frente a los detallistas. Por tanto, la presión viene del final de la cadena y la solución tiene que ser aplicada en todos los eslabones, es decir, tanto pesca como transformación.

- *¿Qué papel debe desempeñar la política comercial para equilibrar los intereses de los productores*

Si bien, el principal papel de la política comercial es asegurar un **abastecimiento de materia prima estable y en precio y calidad competitivos en el mercado comunitario**, la UE debe promover la pesca responsable y sostenible a través de una política comercial eficiente, asegurándose que todo este suministro procede siempre de pesquerías sostenibles y responsables.

En relación al **abastecimiento**, se debe respetar la prelación siguiente: suministro de la flota comunitaria; suministro a través de los acuerdos que mantiene la UE (ACP y SPG+) y suministro de terceros países: Por ello, es necesario que la Comisión Europea desarrolle un marco legal que asegure la

**aplicación del principio de preferencia comunitario para la comercialización de los productos de la pesca en el mercado de la UE**, primando los productos capturados por su flota y/o transformados por la industria de la UE.

Así, el **“régimen de intercambios comerciales con terceros países”** se debe abordar de una manera equilibrada, sin beneficiar a terceros países en detrimento de la industria transformadora comunitaria de productos de la pesca y de la acuicultura.

Ello exige ser especialmente cuidadosos en lo relativo a la concesión de preferencias arancelarias, la derogación de normas de origen para determinados países y la firma de acuerdos de asociación con terceros países.

Por ello, las condiciones de acceso a los mercados pueden tener un papel importante para contribuir a la pesca sostenible.

También deberán buscarse, por otra parte, mecanismos de compensación debido a los sobrecostos existentes en relación con las producciones de países extracomunitarios para que por parte de la industria transformadora no se produzca cierre de empresas, desempleo y quebranto manifiesto a la flota ribereña mediante el abaratamiento de la materia prima.

Por último, se debe considerar el fomento del consumo de los productos de la pesca, del marisqueo y de la acuicultura dentro de la Unión Europea y para ello es de vital importancia para el sector el dar a conocer a los distintos consumidores comunitarios cuales son estos productos y su contribución a llevar una vida sana y saludable. Para ello en la futura PPC se debe contemplar el desarrollo de **Campañas de Promoción** tanto a nivel nacional como comunitario de los productos de la pesca, del marisqueo y de la acuicultura.

Asimismo, debemos considerar que cada vez los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura tienen como competidores a otros productos alimentarios que se adaptan perfectamente a los nuevos hábitos de consumo. Para que todo el sector de la pesca y la acuicultura y sus transformados puedan adaptarse a las necesidades reales de los consumidores es fundamental el fomento del I+D+i, tanto para la valorización de los productos como para el desarrollo de nuevos.

## **2.11.- Integración de la Política Pesquera Común en el contexto general de la política marítima**

Todo el mundo coincide en la conveniencia de que Europa cuente con una Política Marítima Integrada (PMI), por lo que es difícil no estar de acuerdo con los planteamientos del Libro Verde. Ahora bien, **existe una cuestión de proporcionalidad**, es decir, de determinar cuáles son los sectores económicos más relevantes en el mundo del mar, para lo que es necesario reconocer que la UE ha sido hasta la fecha un desastre absoluto en materia de Política Marítima. Por ejemplo, en lo relativo a Marina Mercante Europea, si juzgamos por los hechos, todos los esfuerzos en este ámbito han conducido a dos resultados:

- 1) La práctica desaparición de la marina mercante de bandera europea y su sustitución por otra indeseable, formada por buques de banderas de conveniencia, dotados de tripulaciones no cualificadas y trabajando, con frecuencia, bajo condiciones precarias de semiesclavitud.
- 2) A que buques que están para el desguace y son excluidos de la navegación en aguas norteamericanas, se les autorice a navegar libremente por aguas europeas, con una cobertura de indemnización muy inferior al daño que pueden causar.

Para comenzar, reconozcamos algo que es más que evidente: En Europa, como ya hemos dicho antes, el mar como fuente de empleo es cada vez menos atractivo. Los jóvenes escapan de todas las marinas y se está recurriendo masivamente a la contratación de trabajadores del exterior. Si esta situación se da es porque las condiciones laborales no son buenas. Entonces tenemos un problema grave.

El mar es vocacional y no se puede pedir a nadie que trabaje en este medio si no le gusta. El problema que se está dando en Europa es que, habiendo abundancia de personas que se podrían sentir vocacionalmente atraídos por un empleo en el mar, no se deciden a dar el paso, porque entienden que ese trabajo ni está remunerado adecuadamente, ni las compensaciones en materia de tiempo libre y compatibilidad con la vida familiar están en línea con las condiciones que se pueden conseguir en un empleo en tierra. Esta parece ser la situación en el mundo del mar en Europa y, además, en todas las marinas: pesca, mercante y de guerra. Europa tiene un grave problema, similar al que también conocen otras sociedades avanzadas.

Dicho esto, no es bueno perder la perspectiva de que en materia de utilización del mar y sus recursos, la pesca es hoy por hoy la actividad predominante, si la medimos como actividad de los barcos con bandera comunitaria, y por ello la introducción de otros elementos, procedentes de otros criterios políticos, ha de hacerse con sumo cuidado. En este sentido, **la PPC es parte integrante y, a día de hoy, predominante en la PMI, y la existencia de esta última no nos debe de conducir a creer que existe una dualidad de objetivos. Son los nuevos enfoques de la PMI los que han de introducirse con suavidad en la PPC y son, además, los elementos estructurales de la PPC los que han de ser tenidos en cuenta a la hora de construir una PMI.**

Por ejemplo, las consideraciones sobre el cambio climático contenidas en el Libro

Verde parecen excesivamente teóricas, de momento, toda vez que el conocimiento actual de los ecosistemas no nos permite definir, con la claridad que exige la adopción de medidas correctoras, hacia donde evolucionarán las poblaciones y mucho menos aún cómo puede influir la actividad pesquera en esta evolución. No perdamos la perspectiva de que las revisiones de la PPC se suelen hacer cada 10 años, tiempo demasiado corto para consideraciones como las que al respecto se contienen en el libro verde, salvo que se sobredimensione el principio de precaución que, hoy por hoy, no tiene aún claro acomodo jurídico en la política pesquera ni europea ni internacional, como se extrae de la jurisprudencia comunitaria y de la de los tribunales internacionales. No obstante es prudente reconocer que se ha de prever la suficiente flexibilidad para poder actuar en caso de variaciones poblacionales debidas a este efecto, sin necesidad de alterar todo el esquema de decisión que se acuerde.

Las preguntas que plantea el Libro Verde son las siguientes:

- *¿En qué ámbitos se da una estrecha interacción entre el sector pesquero y otros sectores? ¿Dónde se requiere de manera específica la integración dentro de la PMI?*
- *¿De qué manera puede contribuir la futura PPC a mantener el acceso de la pesca, incluidas tanto las flotas pesqueras como la acuicultura, al espacio marino en el marco de una ordenación territorial integrada?*
- *¿De qué modo puede garantizar más adecuadamente la futura PPC la coherencia con la Directiva marco sobre la estrategia marina y con su aplicación?*
- *¿De qué manera puede la futura PPC apoyar las adaptaciones al cambio climático y garantizar que la pesca no mine la fortaleza de los ecosistemas marinos?*

En cuanto a las dos primeras, si se pretende una aproximación gradual de las

distintas orientaciones, ya hemos dicho que la interacción más estrecha y directa se da en el ámbito de la bajura y el marisqueo, específicamente en el desarrollo de todo tipo de actividades relacionadas con la diversificación de la actividad económica, la acuicultura y la ordenación territorial. Por ello, **la mejor contribución que puede hacer la pesca es una gestión adecuada de los ecosistemas marinos**. Para ello hay que incentivar a los profesionales del mar, para que -aparte de pescar- realicen actividades complementarias relacionadas con el conocimiento práctico de los ecosistemas.

**En este sentido y con respecto a las dos últimas cuestiones planteadas, es necesario decir algo sobre el nuevo enfoque ecosistémico de gestión de las pesquerías: Es evidente que como enfoque y como objetivo es adecuado, pero también es necesario advertir que su aplicación práctica a corto y medio plazo presenta muchos problemas.**

La FAO explica que el concepto de “*Gestión de las Pesquerías Enfocada en los Ecosistemas*”, (EAF) proviene de una confluencia de las dos corrientes de pensamiento mencionadas anteriormente que, por colisión o cooperación, deben de dar lugar a este nuevo enfoque. Se enfatiza el hecho de que ambas corrientes suelen provenir y se canalizan en los diferentes países, a través de agencias administrativas distintas, como por ejemplo los Ministerios de Pesca por un lado y los de Medio Ambiente por otro. La FAO da un listado de los principios inherentes a la EAF, que reproducimos a continuación:

1. Bienestar Humano y de los Ecosistemas
2. Escasez de los recursos
3. Nivel de explotación pesquera máximo aceptable
4. Productividad biológica máxima
5. Reversibilidad de los impactos
6. Minimización de los impactos
7. Reconstrucción de los recursos
8. Integridad del Ecosistema

9. Interdependencia de las especies
10. Integración Institucional
11. Incertidumbre, riesgo y precaución
12. Compatibilidad de las medidas de gestión
13. Principio de que quien contamina paga
14. Principio de que el usuario paga
15. Principio de precaución y enfoque de precaución
16. Subsidiaridad, descentralización y participación
17. Equidad

**Como se puede ver, este listado constituye un conjunto de principios heterogéneos, donde se mezclan consideraciones de tipo ecológico general con aspectos ya tratados en la regulación convencional moderna de las pesquerías, y con bastantes aspectos relativos a la Administración. Es decir, este tipo de gestión se ha de ir definiendo a medida que se vaya aplicando.**

Es difícil, en base a este conjunto heterogéneo de principios, formular una síntesis adecuada de lo que se conoce como EAF y, por ello, en la futura PPC debe de huirse del intento de aplicación de estos principios sin más. **No obstante, puede ser concebible que la PPC futura desarrolle proyectos piloto para áreas pequeñas y ecosistemas cerrados, fácilmente controlables, que permitan ir desarrollando de manera práctica las adaptaciones adecuadas a este tipo de evolución.**

También hay otros sectores donde se producen o pueden producir relevantes interacciones, y que tienen acomodo en una PMI europea; son los que se refieren a la **seguridad y a la protección marítima**. Qué duda cabe que las actividades de los buques de pesca pueden estar en el origen de problemas medioambientales o suponer actos ilícitos en el mar. Al respecto, baste recordar los problemas de violencia en el mar frente a las costas de Somalia, la utilización de pesqueros para el tráfico ilegal de personas y para otras actividades

conectadas con la delincuencia transnacional organizada.

La Directiva Marco sobre la estrategia marina es una de las grandes novedades positivas para el futuro, tendrán que ser los fondos FEPLos que posibiliten muchas de las propuestas que desde el sector extractivo se pueden ofrecer al resto de los agentes sociales que gestionan la franja costera.

## **2.12.- Una política basada en los conocimientos**

Es imposible no estar de acuerdo con el hecho de que 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 los efectos de la pesca en los ecosistemas marinos y de las repercusiones de alteraciones tales como el cambio climático.

El libro verde plantea las siguientes cuestiones al respecto:

- *¿Cómo pueden crearse las condiciones para conseguir en el futuro una investigación científica de alta calidad en materia de pesca, incluso en las regiones donde está actualmente ausente? ¿Cuál es el mejor modo de garantizar una adecuada coordinación dentro de la UE de los programas de investigación? ¿Cómo puede garantizarse que estén disponibles los recursos necesarios y que se formen jóvenes investigadores en este ámbito?*
- *¿Cómo puede optimizarse la disponibilidad y la utilización de los recursos existentes para proporcionar un asesoramiento pertinente y en el momento oportuno?*
- *¿Cuál es el mejor modo de fomentar la participación de los grupos interesados en los proyectos de*

*investigación y de incorporar sus conocimientos al asesoramiento basado en la investigación?*

Las crecientes necesidades de información científica en términos de calidad y exigencias temporales, que va a exigir la gestión moderna de las pesquerías, sobre todo si a medio-largo plazo se pretende aplicar esta gestión bajo el enfoque de los ecosistemas, va a necesitar una investigación orientada a la consecución de objetivos muy concretos, ya que la gestión no es solamente científica: toda medida de regulación tiene un alto componente administrativo y una traducción de medidas y objetivos en términos jurídicos.

La exigencia de tomar medidas en un momento concreto, propicia a veces que estas medidas hayan de tomarse de modo un tanto intuitivo, basándose en el conocimiento científico disponible en ese momento, y con la particularidad de que la aplicación de medidas necesita un *feed-back*, que pasa por saber el efecto que las diversas medidas adoptadas tienen en el ecosistema y la corrección gradual de las mismas o la introducción de medidas nuevas.

**Esto implica un trabajo muy coordinado en los centros de investigación; un verdadero trabajo de equipo, que exige orientar todo el esfuerzo de investigación hacia unos determinados objetivos concretos, lo que puede llevar a trabajos que no sean de la naturaleza que en la investigación básica se clasifican como “de excelencia”. Se requiere además un seguimiento o monitorización del sistema, que en la actualidad no suele ser del gusto de los centros de investigación, donde lo que se relaciona con “ciencia aplicada” no atrae ni sirve a la progresión profesional del investigador.**

La manera de trabajar que resulta más adecuada a una gestión moderna de las pesquerías es la que se practica en muchos

centros de investigación americanos, cuando se decide encauzar el esfuerzo de investigación hacia objetivos muy concretos. Se requieren equipos numerosos, con repartición de tareas, jerarquía, gestión y exigencia de resultados. Se requiere un verdadero cambio, ya que, además, toda esta actividad se ha de coordinar eficazmente a nivel europeo.

El informe anual del ICES da una pista del tipo de trabajo que se requiere, pero en el futuro habrá de incluir otras muchas consideraciones. Pero el principal escollo a la participación en este tipo de esquemas de trabajo es que no resultan atractivos para la mayoría de los investigadores que trabajan en muchos de los centros de investigación especializados y, menos aún, en las Universidades de Europa. **Esto ha de cambiarse mediante una política de financiación europea -coordinada desde la Comisión- de los proyectos de investigación adecuada a los requerimientos de gestión de la nueva PPC.**

Solo mediante un estímulo adecuado para la participación en los proyectos que realmente interesen, 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 adoptar, como los plazos en que se debe de dar cuenta de los progresos obtenidos.** Además, debe de permitirse el concurso de todos los medios tanto públicos como privados.

Los estudios sobre la dinámica de poblaciones requieren esfuerzos de investigación enormes, que necesitan mucho más que los simples cálculos proporcionados por modelos; se necesita más investigación para determinar la naturaleza real de las unidades de población; por qué fluctúan las poblaciones y qué fluctuaciones de abundancia son causadas por la pesca y cuáles se deben a

causas naturales. Ésta sólo es una mínima enumeración de lo que necesita la investigación a nivel europeo para gestionar cualquier actividad pesquera con una base sólida.

Además de este esfuerzo comunitario, es imprescindible, al menos en las regiones con una alta dependencia de las actividades marítimas, que se creen centros de investigación aplicada pluridisciplinarios, en los que la perspectiva jurídica conviva con la económica, y éstas con la sociológica y todas ellas con las biológicas e industriales. Centros apoyados desde las Universidades, pero también desde las administraciones y desde el sector productivo, que no siempre ve como útil y práctico los trabajos de los científicos.

El Tratado de Lisboa establece expresamente que *“La Unión dispondrá de competencia exclusiva en ...d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común”*. La formulación es clara y no excepciona ninguna parte del territorio comunitario, por lo que no puede haber nada fuera del control de la Unión y la Comisión Europea se verá forzada a entrar en la política de recursos internos de los Estados miembros, incluso en aguas territoriales. Debe de controlar en última instancia quien posea la competencia exclusiva, que en este caso es la Unión Europea, a través de sus instituciones, aunque se articulen los elementos de cooperación con los Estados miembros. También la investigación y la política correspondiente deben de adaptarse a estas nuevas circunstancias legales.

Una política de conservación sólida debe basarse en criterios científicos, que deberán apoyarse en estudios regulares y con fundamento. El alcance de dichos trabajos irán más allá de los límites de la actividad normal de los centros de investigación regionales y nacionales existentes. **La coordinación -pero la coordinación REAL- a un nivel europeo, debe establecerse desde arriba, y tendrá que haber una**



**disciplina de investigación estricta y diseñada para un largo período, con objetivos muy específicos,** que deberá contemplar la producción de un informe de progreso anual sobre el estado de los recursos, que debería constituir la base para la evaluación anual de las medidas a adoptar a nivel comunitario.

Dicha investigación deberá estar bien financiada, lo que supone el establecimiento de una red de centros europeos de investigación marina, que tendrán que aceptar trabajar bajo estas condiciones estrictas. **Esta política deberá de ser financiada mediante fondos públicos, una buena parte procedentes del presupuesto comunitario, pero otra parte deberá de provenir de los Estados miembros en proporción al uso que hagan de estos recursos marinos.**

Por último, es muy importante establecer un diálogo institucionalizado entre científicos, administraciones, sector y Comisión para mejorar el conocimiento científico.

### **2.13.- Política estructural y ayuda financiera pública**

El Libro Verde hace varias observaciones sobre el papel que ha jugado la financiación pública en la PPC y, con respecto a la abundante financiación pública que ha recibido el sector pesquero, señala que *“esta situación entra a menudo en contradicción con los objetivos de la PPC, en especial con la necesidad de reducir el exceso de capacidad, y en ocasiones se ha considerado que ha contribuido a agravar los problemas estructurales, en vez de ayudar a resolverlos”*.

Es una clara manifestación de que la política ha sido quizá mal enfocada y que no ha producido los resultados esperados. No es culpa por tanto de la existencia de una financiación pública en sí misma, sino de que no ha estado correctamente formulada, caso de ser cierta dicha afirmación.

En Galicia consideramos que conviene hacer algunas matizaciones en torno a la supuesta ineficacia de la financiación comunitaria. Es cierto que la situación de exceso de capacidad no ha podido ser resuelta mediante las medidas de financiación comunitarias, pero en cambio, esta financiación ha sido eficaz en la modernización del aparato productivo pesquero y ha estimulado la industria de construcción naval europea. Este hecho no puede ser negado y no puede considerarse como negativo.

Si se ha contribuido a agravar el problema de exceso de capacidad, será porque no se adoptaron medidas correctoras adecuadas, y convendría que los Estados miembros reflexionaran sobre cuál ha sido su posición ante los reiterados esfuerzos por parte de la Comisión, que comenzaron en 1988, de establecer algún objetivo en cuanto al tamaño de las flotas nacionales. La mayoría de los Estados miembros siempre se han opuesto a reducciones más allá de ajustes cosméticos o, como mucho, a impedir que la capacidad nominal de la flota aumentara, sin tener en cuenta la capacidad real. Sería importante, y probablemente sorprendente, analizar dónde se han realizado las reducciones más importantes de la capacidad pesquera por cada Estado miembro y, probablemente, encontraríamos que no existe una relación directa entre este tipo de ayudas y el aumento de la capacidad de pesca.

El Libro Verde plantea varias cuestiones al respecto a las que trataremos de responder por grupos. Las preguntas son éstas:

- *¿Cuáles deben ser las prioridades principales de la futura financiación pública? ¿Por qué motivo? ¿Qué cambios no puede llevar a cabo por sí mismo el sector y requieren, por lo tanto, un apoyo financiero público?*
- *¿Cómo puede modificarse la orientación de los recursos financieros comunitarios para fomentar la*

*innovación y la adaptación a nuevas políticas y circunstancias? ¿Es necesario financiar algún nuevo ámbito político? ¿Debería centrarse el apoyo financiero público en actuaciones de transición concretas, tales como la eliminación de los descartes en el sector pesquero?*

- *¿Cómo puede garantizarse la sinergia y la coherencia de posibles fondos de la PPC con otros instrumentos nacionales y comunitarios?*
- *¿Cómo puede alcanzarse una sinergia entre los pilares de la futura PPC? ¿Debería supeditarse la ayuda pública al logro por parte de los Estados miembros de los objetivos de esta política?*

En una economía moderna y sostenible, las subvenciones directas sólo se justifican cuando cubren el vacío que hace que el empresario se decida a favor de realizar una inversión arriesgada. Las subvenciones pueden ser útiles para estimular la inversión en una zona económica que se considere socialmente atractiva. Además, pueden constituir una herramienta válida para promocionar un progreso tecnológico claro, que no se produciría si no existiera dicha ayuda financiera. **En cualquier caso, ninguna subvención debe distorsionar las normas sobre la competencia.**

Debido a la naturaleza estimuladora de las subvenciones de la economía moderna, por definición, están condenadas a desaparecer tan pronto como el sector haya logrado la madurez o se consideren ineficaces. Las subvenciones no deberían existir, como norma, en un sector pesquero europeo competitivo o, al menos, deberían tener como objetivo acciones muy específicas.

Si el principal objetivo del mercado pesquero interior único europeo es lograr una eficacia económica a nivel europeo, se necesita alcanzar un equilibrio estable y

permanente entre una capacidad óptima y unos recursos, produciendo al nivel del RMS, en su conjunto, como hemos expresado anteriormente. Esto, a nuestro juicio, se consigue mediante el sistema descrito anteriormente.

La nueva PPC debe tener una dimensión europea y perseguir como objetivo fundamental maximizar la producción, para garantizar economías de escala, y para tener una flota equilibrada entre recursos y capacidad. La flota pesquera europea debe ser capaz de mantenerse por sí sola; es decir, debe estar bien capitalizada, ser capaz de renovar sus bienes de capital con sus propios recursos financieros, y no debe de necesitar protección de ningún tipo. Debe ser capaz de mantener una competencia exterior en un mercado libre y liberalizado para los productos pesqueros, y debe de ser capaz de sobrevivir y competir de manera eficaz, sin ninguna política de tarifas o cualquier otra forma de intervención europea.

Estos objetivos se pueden alcanzar a largo plazo, siempre que se establezca un sistema de derechos que permita la acumulación de éstos en las empresas más eficientes, pero el riesgo es que ese equilibrio sólo se logre a muy largo plazo o que se estanque en un equilibrio indeseable socialmente. **Por ello, la financiación de la nueva PPC debería concentrarse en la financiación de políticas, más que en proyectos. Estas políticas deben de plasmarse en programas con los objetivos a alcanzar y los plazos límite para su consecución.**

En el contexto actual de crisis económica y endeudamiento creciente, parece aconsejable prepararse para la formulación de una PPC con mucho menos dinero público, y que alcance los objetivos propuestos. Esto es posible si se formula una nueva PPC abierta de verdad a la libre competencia en toda la Unión y con plena movilidad de los factores de producción.

**En este sentido, habría que cambiar las normas de financiación para adaptarlas a la financiación de programas que garanticen la consecución de los objetivos marcados. Sólo garantizado esto debe de intervenir en el futuro la financiación comunitaria.** Existe amplia experiencia comunitaria en la financiación de programas específicos, que en este caso deberían de **integrar todas las medidas de financiación comunitarias, garantizando en este sentido la sinergia y coherencia** de todos estos fondos. O sea, la financiación debe de estar supeditada a la consecución de objetivos.

Por lo que se refiere al ejemplo de los descartes, que el documento examinado trae a colación, pensamos que no es el más afortunado, ya que como hemos mencionado antes, este problema se combate y resuelve mejor mediante un sistema combinado de gestión única por medio del esfuerzo pesquero y un sistema de derechos transferible de pesca. **Quizá sea precisamente un ejemplo de lo que no sería financiable por sí mismo, ya que se trataría de financiar una medida,** cuando se aboga por la **financiación de programas con libertad para contemplar cualquier tipo de medida,** que ayude a alcanzar en plazo los objetivos marcados. Sería, por el contrario, financiable como medida dentro de un programa.

Respecto al resto de las preguntas:

- *¿Cómo puede conseguirse que los recursos financieros de la UE ofrezcan la flexibilidad que se necesita para responder con presteza en situaciones de crisis?*
- *La ayuda financiera pública ¿debe concederse por igual a todos los sectores (flota costera y de altura)? El Fondo Europeo de Pesca ¿debe mantener la distinción entre regiones incluidas en el objetivo de convergencia y regiones no incluidas en él?*

- *La ayuda indirecta, tales como los servicios relacionados con la gestión de la pesca (acceso, investigación, control) ¿debe seguir prestándose de manera gratuita a la totalidad del sector?*
- *¿Deben suprimirse progresivamente las ayudas permanentes a la pesca y mantener, con carácter temporal, únicamente aquellas destinadas a mitigar las repercusiones sociales de la reestructuración del sector?*

En cuanto a la primera, habrá que **distinguir entre la política general de financiación, de una política con proyectos a medio y largo plazo, y la política de intervención ante situaciones de crisis.** Son dos conceptos distintos en materia de intervención y, en este sentido, y para las medidas urgentes, se podría autorizar a los Estados miembros a anticipar los fondos, por la mayor rapidez de actuación que permiten las normativas nacionales.

En relación con la segunda, es de coherencia decir que se debe de financiar todo aquello que esté sometido a objetivos; en este sentido, aunque las medidas de gestión y políticas financieras puedan ser distintas para las distintas modalidades de flota, la financiación debe de estar a disposición de todas y, en coherencia, parece sensato concluir que **no deben de mantenerse diferencias entre las distintas regiones,** aunque estén en distintos estados de convergencia. Este aspecto de la convergencia debe de ser cubierto en otras políticas comunitarias y no en la pesca.

Sobre las ayudas indirectas, ya hemos indicado antes que debe de reequilibrarse el esfuerzo de los beneficiarios de la explotación, de acuerdo con el uso que hagan de los recursos, aunque estimamos que esto debe de suceder una vez establecido un equilibrio mínimo y el saneamiento económico del sector pesquero.

Con respecto a la última pregunta, ya se ha dado de alguna manera respuesta en apartados anteriores, ya que la opinión generalizada es que a largo plazo deben de desaparecer totalmente. No obstante, esta desaparición ha de estar contemplada en los términos generales que se establezcan para la financiación de la nueva PPC: es decir, la progresión ha de establecerse por objetivos conseguidos y no debe de ser una desaparición aritmética. En cuanto a las medidas sociales, son de extrema importancia y no deben de estar disociadas del resto de las políticas.

## **2.14.- Dimensión exterior**

Tradicionalmente, en todas las revisiones de la PPC a lo largo de su historia, se ha venido ignorando el papel que las empresas pesqueras europeas han tenido en el desarrollo de la industria pesquera. Por algún motivo no se quiere analizar el hecho indiscutible de que si países como Namibia, Angola, Mozambique, Argentina y un largo etcétera, son hoy potencias pesqueras, se debe, sin duda, al concurso de capital privado europeo, en su mayor parte al margen de la acción comunitaria.

Por otra parte, ha habido una actitud absurda, o al menos desproporcionada desde el punto de vista económico, de considerar que la pesca representa seguridad alimenticia para estos países, ignorando que en la mayoría de las ocasiones el consumo originario local es nulo o inexistente y que si se ha desarrollado es, precisamente, por haberse convertido en exportadores de productos de la pesca, lo que les ha permitido, además, generar los recursos necesarios para adquirir otros alimentos que desean. Lo mismo que podrían hacer mediante la exportación de productos de la minería, que por cierto no son renovables.

Otra de las características de la dimensión exterior de la PPC es la insistencia en considerar que la pesca ha de tener un sentido económico distinto al de otros

sectores, y el tozudo empeño en intentar demostrar que la PPC, en su dimensión exterior, ha de ser una política de cooperación. Nosotros no sólo entendemos que esto no debe de ser así, sino que la pesca no debe de tener distinta consideración que, por ejemplo, la minería. Aún más, diríamos que mientras que la minería realiza un verdadero expolio de los recursos económicos de estos países, la pesca ha contribuido decisivamente a su desarrollo económico y de forma sostenible. Esto es lo justo y lo que ha de defenderse, pero dentro de las normas de un mercado equitativo.

La obsesión por convertir como objetivo principal de los acuerdos de asociación pesqueros, el que los países socios exploten de forma sostenible los recursos pesqueros de sus aguas jurisdiccionales, no deja de ser una ingenuidad y, digámoslo con toda sinceridad, en opinión de muchos, tiene un cierto tufillo neocolonialista. ¿Cómo vamos a decir nosotros nada a estos países cuando la PPC ha constituido un sonoro fracaso en lo que a gestión sostenible de los recursos se refiere? Nadie en su sano juicio se atrevería a afirmar que, por ejemplo, Namibia gestiona peor sus recursos que la UE, porque sencillamente no es cierto. Todo esto no debe de interpretarse, en absoluto, como una oposición a que en la Política de Cooperación de la UE se contemplen proyectos relativos a la pesca, con lo que estamos totalmente de acuerdo, pero no desde el marco jurídico y financiero de la PPC, o que sobre la base del principio de articulación de las políticas comunitarias, al definirse las acciones en el marco de la PPC, se tengan en cuenta su impacto sobre la Política Comunitaria de Cooperación para el desarrollo.

Por ello, estimamos que toda esta sección del Libro Verde tiene un serio problema de enfoque que se resume en uno de los párrafos iniciales: *“El principal objetivo de las actividades que forman parte de la dimensión exterior de la Política Pesquera Común debe ser difundir a escala internacional el principio del ejercicio sostenible y responsable de la*

actividad pesquera. Este objetivo debe integrarse plenamente dentro de las metas de la PMI sobre buena gobernanza marítima y desarrollo sostenible de las regiones costeras. Otros objetivos que orientan en la actualidad la dimensión exterior de la PPC, tales como mantener a nivel internacional la presencia de una flota de la UE y garantizar que esa flota abastezca al mercado comunitario, pueden, sin embargo, haber perdido importancia”.

Dicho párrafo constituye, a nuestro juicio, un serio error jurídico, que es necesario señalar, para dar respuesta a las preguntas que se plantean. Independientemente del reconocimiento del hecho de que el principio de desarrollo sostenible es un principio general consagrado en el artículo 6 del TCE, parece que el Libro Verde se empeña en la consagración de principios para la PPC, como lo fue el de estabilidad relativa, que no tienen nada que ver con los Tratados en sus artículos específicos para esta política: **los servicios de la Comisión no deben de interpretar, porque no tienen base jurídica pare ello, que los principios para la PPC son diferentes a los contemplados en el Tratado CE**, que dice:

### Artículo 33

1. Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) *incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;*
- b) *garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;*
- c) *estabilizar los mercados;*

d) *garantizar la seguridad de los abastecimientos;*

e) *asegurar al consumidor suministros a precios razonables*

Hoy por hoy, los objetivos de la PPC son esos y ninguno más, y por ello no es lícito afirmar que: “El principal objetivo de las actividades que forman parte de la dimensión exterior de la Política Pesquera Común debe ser difundir a escala internacional el principio del ejercicio sostenible y responsable de la actividad pesquera” aunque se opinara que este debiera ser el principal objetivo.

En Galicia entendemos que la PPC, también en su aspecto exterior debe de ajustarse a lo dispuesto en los Tratados, aceptando, eso sí, que el ejercicio sostenible y responsable de la actividad pesquera es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar los objetivos contemplados en el Tratado para la PPC. Desde esta perspectiva intentaremos dar respuesta una por una a las numerosas cuestiones planteadas en el Libro Verde:

- *El objetivo esencial de la PPC es fomentar la pesca responsable y sostenible. ¿Hay alguna razón que justifique que la dimensión exterior de la PPC se guíe por unos objetivos diferentes?*

Como ya hemos dicho, ese no puede ser el objetivo principal de la PPC, aunque sea condición necesaria. Los únicos objetivos por los que debe de guiarse la acción exterior de la PPC son los de actuar a favor de los intereses pesqueros comunitarios, dentro del respeto de otras normas y del interés general de la UE, puesto que la dimensión exterior de las políticas civiles debe de ser coherente con la política exterior de la Unión y viceversa. Además, la PPC debe de ser portadora de los valores comunes que aparecen contenidos en el artículo 6 del TUE.

- *¿De qué manera puede la UE reforzar su papel en la escena internacional para poder fomentar una mejor gobernanza mundial del mar y, en particular, de la pesca?*

La UE está en su derecho de negar la entrada al mercado comunitario a aquellos productos que no estén explotados de forma sostenible y al amparo del respeto riguroso a los acuerdos internacionales y la normativa de las OROPs. Esto estaría en línea con lo dispuesto en los apartados a y d del artículo 33 del Tratado CE. Es necesario entender que hoy en día las explotaciones pesqueras de tipo industrial no pueden sobrevivir sin el mercado europeo: si se desea ejercer esta fuerza, la UE se reforzará mucho y podrá hacer prevalecer sus criterios sobre la gobernanza mundial de los recursos marinos.

En este sentido, la UE debe de aplicar convenientemente el plan de acción para combatir la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PINDNR) y poner en marcha cuanto antes el nuevo reglamento en la materia, interviniendo, por otro lado, de manera activa en todo cuanto foro y conferencia internacional se establezca, y allí dónde se discuta sobre el orden jurídico marítimo, lo que puede verse facilitado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la nueva aproximación jurídica e institucional a la dimensión exterior de la UE, favorecida por las nuevas competencias de coordinación y representación del Alto Representante para la Política Exterior y la creación de un servicio de Acción Exterior de la Unión.

- *¿Cómo puede la UE cooperar con sus socios para aumentar la eficacia de las OROP?*

Además de lo dicho en el comentario anterior, invirtiendo fuertemente en investigación y control de estas pesquerías; mejorando su presencia en estas Organizaciones y modificando las reglas de participación y voto. Y también aumentando el número de funcionarios dedicados a la

acción exterior, ya que es escaso en la actualidad.

- *A diferencia del principio de libre acceso a las aguas internacionales vigente en la actualidad, ¿deberían los pescadores pagar por el derecho a pescar en alta mar bajo la gobernanza de las OROP?*

Es preciso distinguir entre el libre acceso y el pago de algún canon o tasa. El libre acceso debe de ser mantenido de acuerdo con el Derecho internacional del mar y, en particular, la parte VII del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y el Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias, y no deben de imponerse medidas más restrictivas que las contempladas en los mismos. En cuanto al pago de cánones, consideramos que **la adopción por parte de la UE de forma unilateral de tal medida ha de descartarse**, entre otras cosas por imponer costos extraordinarios a los operadores comunitarios, que no soportarían sus posibles competidores, aunque entendemos que no es esto lo que la Comisión propone.

- *¿Cómo pueden perseguirse, en el marco de los futuros acuerdos de pesca internacionales, objetivos tales como el fomento de la inversión (creación de empresas mixtas, transferencia de tecnologías y conocimientos especializados, inversiones y gestión de la capacidad para el sector pesquero ...), la creación de puestos de trabajo (en los buques, en los puertos y en la industria de transformación) o el fomento de la buena gobernanza marítima?*

Los futuros acuerdos de asociación pesquera deben de estar dotados de una nueva filosofía, completamente distinta a la de los actuales, y deben de constituir, entre otras cosas, una forma especializada de acuerdos comerciales para la pesca y la

inversión en el sector pesquero, donde se persiga la seguridad jurídica de los inversores comunitarios en esos países, y se obtenga el mismo trato para los inversores comunitarios, que el que los naturales de esos países pudieran obtener en la UE. Naturalmente, sin excluir la dimensión de cooperación en otros muchos aspectos del sector pesquero, como la investigación, la formación u otros.

Se precisa para ello abandonar la filosofía de que la PPC en su aspecto exterior es pura política de cooperación, porque no es lo que dicen los Tratados, y se debe de adoptar una nueva filosofía que parta de la base de que no hay diferencia entre el sector pesquero y otros sectores económicos, y que el mejor activador del desarrollo económico es la iniciativa privada y la inversión directa en el país en cuestión. Otra filosofía no sería coherente con lo que la UE practica en otros sectores económicos.

Ello no debe de excluir nada en materia de cooperación de todo tipo, e incluso en los incentivos económicos, pero los justos y necesarios, que sean determinantes en la decisión empresarial sobre si invertir o no en ese país. Tampoco ha de excluirse la fórmula de "paga, pesca y vete" si en el ejercicio de su plena soberanía, eso es lo que el país tercero prefiere, salvo que se pretenda una imposición de otros criterios por parte de la UE, lo que sonaría a una especie de tutela no requerida por parte del país en cuestión.

- *¿Constituyen los AAP el mejor instrumento para lograr la sostenibilidad fuera de las aguas de la UE o deberían ser sustituidos por otras formas de cooperación? ¿Debería explorarse la perspectiva regional para sustituir o complementar la perspectiva bilateral optimizada?*

La respuesta es negativa por las razones expuestas anteriormente y que no es preciso reiterar. La UE es sólo uno de los sujetos con los que tratan los Estados terceros ribereños; existen otras flotas que faenan en esas aguas, legal o ilegalmente, por lo que la

acción europea, si bien importante, pensamos que no es decisiva.

- *¿Cómo se podría dotar de mayor transparencia y eficiencia a la investigación científica para evaluar la sostenibilidad de las poblaciones de peces y el control de la actividad pesquera?*

Participando plenamente en las actividades de investigación en esos países en cuestión, que normalmente no dispondrán de los recursos económicos para este tipo de actividades, que suelen ser muy costosas, poniendo exquisito cuidado en establecer una relación de igual a igual, aunque el principal esfuerzo de investigación recaiga sobre la UE.

- *¿De qué manera se pueden mejorar la cooperación y el cumplimiento de las nuevas normas en los países en desarrollo?*

Con un nuevo tipo de acuerdos, en la línea de lo expuesto anteriormente, una intensificación de la cooperación científica y un cuidado exquisito en el respeto a la soberanía de los países asociados, sin intentar, por parte de la UE, la imposición de otros criterios de gobernanza distintos a los de general aceptación en la legislación internacional.

- *¿Deberían los agentes económicos de la UE sufragar todos los gastos de sus actividades pesqueras en aguas de terceros países o debería seguir a cargo del presupuesto comunitario una parte de tales gastos?*

No debe de descartarse esta posibilidad allí donde la rentabilidad es clara, sobre todo, si se ofrece la cobertura jurídica a las inversiones, en la línea de lo expuesto anteriormente para los nuevos acuerdos de asociación. Tampoco debe de descartarse la financiación pública en los casos donde la rentabilidad no sea clara, pero exista un interés comunitario en promocionar las inversiones o la actividad.

- *¿Cómo se puede contribuir a aumentar la capacidad de gestión de la pesca de los países en vías de desarrollo, a través, por ejemplo, de ayuda individualizada?*

A través de acuerdos de cooperación, al margen o incluidos en el marco de los acuerdos pesqueros, pero, en todo caso, incrementando la ayuda económica y técnica a niveles suficientes, para cubrir las necesidades de gestión que el país en cuestión no pueda cubrir por sí mismo.

- *La integración de los intereses europeos y de las flotas pesqueras europeas en terceros países ¿debería constituir un objetivo de especial interés de la dimensión exterior de la PPC, con vistas, en particular, a impulsar el desarrollo de los países socios de que se trate?*

Sin duda alguna, en línea con lo expuesto anteriormente, salvo que no se crea en la economía de libre mercado, que es pieza esencial del ordenamiento jurídico comunitario, y salvo que tampoco se crea en lo que la UE practica a todos los niveles económicos, de que una inversión en un tercer país beneficia al inversor, pero sobre todo al país donde se invierte. La UE ha sido líder en la lucha contra la idea de los “*Campeones Nacionales*” en todos los ámbitos económicos y no hay razón para que este principio económico se excluya para el sector pesquero.

- *¿Cómo pueden reforzarse las sinergias entre las diferentes formas de ayuda y los diferentes socios del sector pesquero y las estrategias de desarrollo de los países ribereños?*

Como siempre que hay una intervención comunitaria, debe de buscarse la sinergia entre los distintos fondos que se aplican. Por ello, cuando hay apoyo comunitario ha de realizarse mediante programas muy coordinados, aunque se incluya la

financiación privada: esta inclusión es deseable y positiva.

- *¿Debería incluirse la acuicultura en los acuerdos de asociación futuros?*

No hay razón para excluirla, ya que es una de las fórmulas principales para la diversificación de la economía de las regiones costeras.

- *¿Cómo podría impulsarse el potencial de la pesca artesanal en los terceros países dados los beneficios sociales, ecológicos y de sostenibilidad que aporta?*

La pesca artesanal es de tanta importancia, en términos relativos, en los países en desarrollo como en los desarrollados, y por ello ha de ser objeto de especial atención, aunque quizá encaje más dentro de los proyectos típicos de la política de cooperación, aunque puedan incluirse dentro de programas y acuerdos más amplios. Incluso aquí, atraer al sector privado a estos proyectos es importante y deseable.

## **2.15.- Acuicultura**

En Galicia coincidimos con el Libro Verde en que la acuicultura contribuye, cada vez en mayor medida, a la producción de alimentos de origen acuático a escala mundial. Efectivamente, en la UE la producción acuícola es una importante actividad económica en muchas regiones costeras y continentales, pero se ha estabilizado en los últimos años y es importante debatir el papel que puede desempeñar la acuicultura en una PPC reformada.

Al respecto, el libro Verde pregunta:

- *¿Qué papel debe desempeñar la acuicultura en la futura PPC: debe integrarse como pilar fundamental de*



*esta política, con objetivos e instrumentos específicos, o deben encargarse los Estados miembros de su desarrollo sobre una base nacional? ¿Qué instrumentos se necesitan para integrar la acuicultura en la PPC?*

Es indudable que la respuesta ha de ser positiva, toda vez que la acuicultura se está desarrollando en regiones con poca carga urbana y, por razones obvias, en lugares relativamente alejados. La acuicultura es una actividad de futuro y de generación de empleo de alta calidad, que puede movilizar la economía de las regiones periféricas. Tiene por ello un interés comunitario en la medida en que contribuye de manera eficaz a la consecución de los objetivos de la PPC, contemplados en el artículo 33 del Tratado CE, y por ello debe de continuar integrada como pilar fundamental de esta política, buscando además su plena integración en la PMI.

Y, dentro de la acuicultura, queremos llamar la atención sobre el sector miticultor, de gran importancia en Europa, pues si a lo largo de este documento se ha dicho reiteradamente que los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura que accedan al mercado comunitario deben de cumplir los mismo requisitos que los exigidos a las producciones europeas, este cuidado ha de extremarse en el caso del mejillón y, en general, con el resto de los moluscos bivalvos, dada la normativa higiénico-sanitaria a la que están sometidos, en aras a la debida protección de los consumidores.

Consideramos también que las OPs y demás organizaciones representativas de este sector, deben ser reforzadas y obtener mayor participación en los órganos consultivos y más responsabilidades en la gestión, de manera que puedan contribuir eficazmente a lograr mayores cotas de competitividad.

## COMENTARIO FINAL

A pesar de que en la elaboración de este documento se ha empleado en ocasiones un tono crítico con algunas de las opiniones vertidas en el Libro Verde, de ninguna manera puede oscurecer el hecho de gran valor, de que en el citado documento la Comisión ha sido extraordinariamente valiente al plantear cuestiones que hasta la fecha no se había tenido el coraje de someterlas a debate público, transparente, abierto y participativo.

Por ello, desde Galicia felicitamos y agradecemos a la Comisión la oportunidad que se nos brinda de participar en este decisivo ejercicio de reflexión, que puede desembocar en la adopción de una nueva PPC, que alcance en un corto período esa gestión sostenible de los recursos pesqueros que la opinión pública europea demanda.

**GALICIA'S RESPONSE TO THE GREEN PAPER  
ON THE REFORM OF THE COMMON FISHERIES POLICY**

## INTRODUCTION

Galicia is the European region in which fishing, aquaculture and shell-fishing are more relevant and it is also highly dependent on this activity. In Galicia there are many little coastal towns in which these activities are the main and, sometimes, even the only available source or wealth. Thus, this region gives priority to any event affecting or liable to affect these economic sectors.

On 22 April 2009, the European Commission (EC) published the Green Paper on the reform of the Common Fisheries Policy (CFP)<sup>1</sup>, which is an in-depth approach to the widely discussed controversial elements concerning the Common Fisheries Policy and its efficiency; it admits its defects and it sets forth a series of questions on certain complex issues, opening up a door for debate.

Galicia acknowledges the EC's courageous attitude, and is grateful for it too; thus, it has got involved in the debate and is willing to provide a response to that Green Paper, in the hope that its contribution may be as useful as possible and bring about a reform that may turn the Common Fisheries Policy into a veritable European project, supported by the public opinion in the EU and based upon the spirit of the Treaties; following the free market norms and intended to consolidate fishing, shell-fishing and aquaculture as productive sectors and guaranteeing the dignity of those who work in them, respecting the environment and guaranteeing consumer supply at reasonable prices, as stated in article 33 of the Treaty of the European Commission.

Given its nature, the CFP must cease to be a controversial issue and start contributing the great European construction process, to consolidate the institutions and the Law in the EU and to trigger the approach and the cooperation between the different regions and social and economic sectors involved in fishing activities in Europe.

In Galicia we think that the European fishing sector has shared interests; we believe that it is possible to bring them together in order to benefit the different member States and the different regions, for the interests of the fishing sector in Europe do not differ from those in the International Community, as have been repeatedly expressed in the international conferences on the development of international Maritime Law, in general, and of fishing, in particular. Thus, the reform of the CFP is a chance to place the EU back in the first positions for that necessary change process in maritime law which has already started in so many sectors.

It is with this pro-European spirit that we issue this response to the Green Paper on the reform of the CFP, which will come into force after next 1 January 2013.

---

<sup>1</sup> COM (2009) 163 final. Brussels 22.4.2009

## 1.- THE EVOLUTION OF THE COMMON FISHING POLICY

The history of the CFP is somehow a *side-result* of the historical evolution of the European Construction Process and it cannot be understood outside that context. We must assume that this process has had different political aims which, for European citizens, have been more important than the development of a balanced, efficient CFP. This was a great sacrifice for European fishing and, thus, so far, the results obtained so far by the CFP regarding resource preservation and economic and social progress have been rather poor so far:

- The CFP was frequently based upon principles that had nothing to do with European law, but with the exceptions to that law.
- The European fishing sector was hardly competitive and unable to supply its interior market.
- The resources were usually over-exploited and hardly assigned in the most efficient way.
- The market, unlike in the case of other sectors, does not have full mobility as far as the means of production are concerned, which gives way to financial inefficiency.
- The financial sector remains outside the European competitiveness policy.
- The sector has serious financial problems and it is not appealing for European youngsters.
- The foreign policy is highly faulty as it does not yield clear benefits to the European economic agents and it

does not contribute to attain the aims contemplated in the Treaties.

- The highly complex norms and rules are difficult to implement and are to blame for the discarded and underdeclared fish catches.
- The lack of control power by the Commission as far as the application of the EU norms are concerned.
- General lack of acceptance of the EU policy by the industry concerned.
- Patronising management, which hinders the acceptance of responsibilities by this sector.

Something similar has happened outside the EU, in the world of international (conventional) maritime relationship (concerning fishing), and it has even had worst results. Many of the countries with wide fishing areas are developing countries and they lack human and material means to control their territorial waters which suffer the consequences of over-fishing. Thus, the Exclusive Economic Zones (EEZ's), which were created to strengthen the access of developing countries to their natural resources, are becoming a hindrance. At present, on many occasions those waters are a territory for pillage, illegal fishing and piracy.

Obviously enough, it is not possible to go on like this. It is necessary to bring about an essential change and now is the moment for fishing is no longer a hot political issue. Now, the EU has finally ratified the Treaty of Lisbon and it must focus on the processes concerning its common policies and their development.

## **2.- GALICIA'S STANCE ABOUT THE ISSUES DEALT WITH IN THE GREEN PAPER ON THE REFORM OF THE CFP AND ITS RESOLUTION**

### **2.1.- Principles upon which the future EU fishing policy should be based**

Galicia shares the Commission's analysis of the green paper concerning the defects of the CFP, yet, as we have already said before, it is necessary to assume, as an ineluctable reality, the fact that after all these years of a CFP no measures intended for its good financial development have been adopted. As we have already said, the aims developed have been different, perhaps due to the political, social and economic circumstances.

Yet, now, this can no longer be used as a justification. The thing is that the CFP has failed because the EU has not adopted the adequate measures. In this sense, Galicia agrees with the Commission on the fact that a real revolution is necessary and it cannot be just formal or a mere commitment: **the fisheries management system must be radically different, that is to say, it is necessary to leave aside the current system and implement a simpler, more efficient one.**

Still, before dealing with the issues in the Green Paper, it is necessary to define certain basic concepts that, in our opinion, should lay the grounds of the future CFP:

1. Fishing is like any other economic activity and, therefore, it must comply with the efficiency and competitiveness principles.
2. The fishing policy must propitiate the adequate corporate size as well as a rational operational concentration, facilitating the harmonic, balanced distribution of that concentration throughout the EU coastline.
3. Traditional fishing and shell-fishing play a social role and also an essential role in the redistribution of

economy, and thus it differs from industrial fishing and must follow specific norms.

4. The policies implemented must be aimed at turning fishing into something appealing for European youngsters.
5. The fish product market must be a single one, propitiating the competitiveness of all the producer countries while protecting European consumers and guaranteeing a set of fair competence norms, as well as the traceability of products; it should not be open to those products that do not observe the same social, economic, environmental, healthcare and quality rules European producers must observe. More specifically, it must pay attention to produce of illegal, undeclared or non-regulated fishing.
6. The fishing sector, like other sectors of economy – considering its foreign implications - should not be viewed as a special factor of cooperation for development. Yet, the EU policy structuring principle stated in article 178 of the European Council Treaty.

Once these principles have been set forth, we will go on to the questions set forth by the European Commission in the Green Paper on the reform of the CFP, following the order established in the said document.

### **2.2.- Approaching a difficult problem: the fishing fleet overcapacity**

The Green Paper sets forth the following questions:

- *Should this capacity be legally limited? If so, how?*

- *Would the establishment of a specific breaking fund be a solution to this problem?*
- *Could transferrable rights (either individual or collective) be used to contribute to the reduction of the capacity of the deep-sea fishing fleet? If so, how could this transition be carried out? Should this system be implemented, what salvatory clauses should be established? Could other measures that proved useful be adapted?*
- *Should this decision be made by the Member States or is it necessary to set up common European rules or common rules affecting the maritime regions?*

In order to answer these questions keeping in mind financial logics and the logics of European law it is necessary to consider certain facts first. So far, no one will argue that in order to be competitive in a globalised world, firms must attempt to attain the highest levels of sustainable productivity, a concept that expresses the influence of work – or of other productive factor – in the total production rates of a given company, sector or economy in a country.

Productivity depends essentially on professional features, on the technologies used and on corporate organisation, and it is an essential element to account for growth and competitiveness skills. Yet, even though productivity is a clear concept, it is rather difficult to quantify it given the existing difficulties to explain production changes by resorting to the different factors involved in it (capital, human work and natural resources) or to compared different productive units in different periods.

The question we may put forward is whether or not it is necessary to apply intensive capital or – rather – work-force systems to European fishing. We think, that

taking certain corrective measures, in particular as far as traditional fishing is concerned, it is necessary to move on to high-technology exploitation systems, since firms with little technological resources have no future. Let us get real, right now, the fishing produce market is globalised and this globalisation become even greater in the future.

We cannot resort to protectionism if this sector, which is hardly characterised by the use of technology, is to defend itself from the growing relevance of imports, because that would amount to defending inefficiency, precarious and unstable employment and, let us say it bluntly, unfairness, something which is already indefensible in this rich Europe if we think of underdeveloped countries.

The European summit on December 2008 decided that protectionism cannot be considered an option, not even in the context of financial and economic crisis. Hence, it is necessary to compete with as much technology as possible and, thus, ships must become progressively more efficient. And if they cannot incorporate new technologies efficiently, they must be substituted by others provided with those technologies. We cannot rely on old ships and they must be renewed as frequently as possible.

Still, the European fleet is stagnated from the point of view of investments; it has not attained full modernisation and it is at the limit of the operativeness of present-day technology. This, to a great extent, is due to the fact that the current regulations do not propitiate technological renewal, but the opposite; this is not a matter of economic aids from the public sector, but a consequences of the little legal security the current system offers to private investors, as it does not guarantee the long-term consolidation of fishing rights, which adds up to an aggravating event, namely, the low prices obtained by European producers, which yields marginal economic exploitation profits.

The undesirable side-result is that European shipyards, placed in coastal regions, are not working at full throttle, and that can be hardly assimilated in such a moment of crisis, as it hinders the full development of an European Integrated Maritime Policy (IMP) intended to consolidate a sustainable economic activity respecting the maritime ecosystem.

Back to the Green Paper now, the most logical solution to this capacity surplus that is to blame for the overexploitation of resources and for economic stagnation is, to start with, the breaking of those ships that outdo the optimal capacity threshold. As a provisional measure, we could limit the activity or the efficiency of the fishing nets and tackles, but this entails – except for the periods imposed by the labour legislation – the correction of the situation by imposing inefficiency on the fleet.

If we are to solve the serious problem of surplus capacity, we most certainly need a legal frame to set out the limits of this capacity reduction clearly, a reduction the EU must carry out or otherwise, deprived of the long-term expectations, neither investors nor producers or producer groups will be prone to carrying out any actions entailing capacity reduction. As happens in all management activities, the aims must be clear and they must be backed up by legal guarantees, expressing overtly how this reduction would be done and which would be the deadlines.

It is not possible to talk about a generalised capacity surplus; as it must be identified and quantified and then the adequate conditions for economic operators to establish the nature of that ideal capacity must be propitiated. Hence, in the first place, it is necessary to carry out the corresponding studies to find out which fleets – and, if possible, from which State – are overdimensioned considering their fishing possibilities.

Of course, considering all this and admitting such reductions are necessary,

they cannot remain on the surface; instead, they must **solve that surplus efficiently as soon as possible**, so as to guarantee normal profitability rates for the resulting fleet, which – this way – would be revitalised. And in order to put an end to this surplus capacity efficiently and in the short term, **it is necessary to create a specific fund devoted to ship-breaking, based upon norms that must be equally applied in all the Member States so as to prevent any given member State from blocking the implementation of a reduction system in its territory.** The best of solutions might be, as we said before, for the market to propitiate the fleet reduction and in order to attain this, transferrable rights have proved to be the cheapest, fastest option: this demands a European legal frame.

Thus, the preservation of the Relative Stability might become a barrier to the said rights in the different Member States. Therefore, if the limits for each Member State are defined, the right transfer system will be enforceable only inside each particular Member State, but the incentives decrease for want of a fair, egalitarian norm for all the Member States. Still, it is necessary to face this problem with an open mind, although this will mean that Relative Stability will have to be guaranteed for some time, forcing the Member States to let other companies from different Member States enjoy their national fishing rights.

Galicia considers that a European system intended to transfer individual fishing rights is positive for the reduction of the serious surplus capacity problem, although this system, in spite of its nature, should only be applied to the European deep-sea fishing fleet. As to the traditional fishing fleet, a similar system would not be convenient for several social and economic reasons and, therefore, the management of this type of fleet is more efficient at a regional level, where certain restrictions are justified.

It is also necessary to point out that any European right transfer system demands a harmonic structural policy, free from



mechanisms that can only be applied to specific regions or member states, which might distort free competence.

Moreover, the right transfer system may include salvatory clauses to avoid the concentration of rights in the hands of a few, or to prevent certain regions to be completely deprived of their rights.

The sudden elimination of the Relative Stability might bring along certain social and political problems in the medium term, and, thus, establishing a European functional right transfer system would imply the previous adoption of certain measures such as:

1. Equal transfer norms for the different member States applicable at a European level
2. The adoption of a European right transfer system that would only be applied, temporarily, within the limits of each member State

Once both requisites are met and once the transition period – which should not exceed five years - is over, this system could extend to the rest of the EU.

As to the fourth question, we believe that these systems should not be adopted at a national level by each Member State. In fact, one of our mistakes in the past might have been the freedom of member States to adopt or not a system financed through public funding, which diminished the efficiency of that measure at the European level. Instead, this system – as well as all the decisions concerning financing, very probably – should be implemented at a European level, given its nature. It can also be adopted at a regional level by the maritime regions, considering that the measures should have the same features listed for the before previous case.

### **2.3.- Pinning down the political aims**

The Green Paper reminds us of the fact that the CFP regulations establish that : «*The Common Fisheries Policy will guarantee the exploitation of living sea resources provided it guarantees sustainable economic, environmental and social conditions.*» and, in this regard, it asks the following questions:

- *How can we define the aims concerning ecologic, economic and social sustainability, clearly and setting up their priority, in order to provide short-term advice and guarantee the sustainability and the viability of fishing in the long term?*
- *The purpose of the future CFP should be supporting employment in the fishing sector or rather creating alternative employment in coastal regions applying the International Maritime Policy and other EU policies?*
- *Which indicators and execution objectives can be defined so as to provide a series of guidelines as far as decision making and responsibility demand are concerned? How should the deadlines to attain those objectives be fixed?*

As to the first question, which is essential to set up a new system, the answer is that any objective must take into account – at least in the medium term – that at present the ecosystem approach and the regulation at the level of Maximum Sustainable Development are the new tendencies in fisheries' management.

The objectives in the medium and in the long term must be guaranteeing exploitation under sustainable economic, environmental and social conditions: three objectives that are equally important.

As to the ecosystem approach, in Galicia we think scientific knowledge is not sufficiently developed so as to implement specific measures based upon this approach

in the short term. As to the question of the regulation of fisheries regarding the Maximum Sustainable Yield, and we think that the Commission must develop the multispecific approaches, for each fishery, in spite of the current stock-based plans.

The management limits set up by the ICES are based upon the ones used as analytical models, but the World Summit on Sustainable Development in 2002 in Johannesburg reintroduced the concept of Maximum Sustainable Yield, which characterises the generalised-production models:

*“30. To attain sustainable exploitation in fisheries it is necessary to implement the following actions at all levels: a) Keeping up or restore the stocks so as to produce the **maximum sustainable yield** and attain these levels for the overexploitation stocks urgently and, if possible, **no later than 2015**”*

The problem is that most fisheries are multispecific and if a regulation is applied at the level of the Maximum Sustainable Level, applied to populations of specific species and with the same TACs and quota assignment system we have at present, we will not attain anything new, instead, we will establish a series of TACs at a lower level, which would not make up for the failure of the current CFP and it would not enrich the ongoing system.

**While, if the regulation based upon the MSY is applied to a set of species forming part of the same mixed fishery and if, later on, both the control and the restrictions give way to a regulation created to put an end to catch control and based exclusively upon the direct regulation of effort, plus a new system of individual transferrable rights, it would be possible to solve both the surplus capacity problem and the problem of fish discards.**

There are precedents in this type of regulations: the ICNAF, antecedent of the

NAFO, established back in the ninety seventies a system known as *Two-tier quota regulation*, which recognized that the control exerted upon fish species individually had certain flaws, thus, it started to apply a generalised production model to all the demersal fish species in the fisheries along the George’s Bank and in the Boston area so as to obtain a MSY figure contemplating all species in general.

It must be said that regulating the MSY would involve, if we are to obtain practical results, the cancelation of the current regulation based upon TACs and individual quotas, and its substitution by a new effort-based regulation system, which would prevent discards and its application would be simpler and cheaper. This is possible, yet, the de facto implementation of such a system surely demands a deeper reflection, deeper than the one offered in this document, and the preparation of a previous technical analysis. Thus, the possible benefits of an effort-based management system should not be judged according to the recent experience referred in ‘Annex II’, concerning the TACs and the quotas in previous years, which has become a negative instance of excessive complexity. Effort-based management systems can be highly simple and easy to control if applied to a fleet dimensioned in balance with the resources.

All this could apply to industrial fleets too, while traditional ones, fishing in the coast line, could benefit from a different system, based upon objectives oriented to preserve the economic and social structure in the areas concerned.

As to the second question, evidently enough, the policies implemented in any financial area, such as fishing, must support employment in the fishing sector, regardless of the fact that economic diversification in the coastal regions is highly desirable. The question is what kind of employment support we want.

To start with, let us admit something that is highly obvious: in Europe, sea as a source

of employment has progressively become less appealing. Young people flee away from the coast and it has been necessary to resort to the massive hiring of foreign workers.

Competitiveness in modern society is attained through the creation of a real team spirit in companies, and in order to achieve this it is necessary to create nice working conditions oriented to the future. Fishing is a vocational profession and no one can be asked to work there if he does not like it. The problem in Europe is that although there are many people who could feel attracted by this profession, they do not take it up because they know that it is not a well-paid job, it does not leave much free time and it is not compatible with family life, as opposed to mainland jobs.

As a result of this perception, which is rather justified right now, work at sea is considered low-quality employment, only fit for those who come from abroad and are able to make all sorts of sacrifices in order to live a better life than the one they had in their countries of origin. This seems to be the situation of jobs at sea in Europe and in all sea-related jobs: fishing, merchant navy and the Navy. Europe has a serious problem.

Now then, the question is how we shall solve this problem, which seems to have temporarily blocked due to the general economic crisis we are living. We shall take a look at the convenience of keeping up a capital-intensive system versus a work force-intensive one in order to determine their influence in employment quality. Thus, we must be able to decide whether we must give priority to higher employment rates in fishing over technology or whether we must promote the use of technology to the detriment of the number of employees.

Professional qualification is a key element for high productivity. Obviously enough, making the sea appealing for professionals demands a series of basic premises. Highly qualified jobs are offered by technologically advanced firms and workers must be highly trained. Evident as this may be, this involves

that salaries must be high and that they must offer an attractive *bonus* as compared to standard mainland jobs, due to the additional efforts working at sea involves.

If we also consider that working at the sea is more difficult than working in the mainland, where the floor does not move and where, usually, people work inside a building, then we must also consider the question of ship comfort and habitability. This can only be attained, very probably, in newly-built ships, designed according to strict official regulations in this regard.

If the fleet cannot meet these conditions, the only solution will be hiring immigrant workers, ready to work under less favourable conditions, which is neither fair, nor desirable or sustainable. Thus, it is necessary to find a balance between employment preservation, the need to fix the population in areas that are sometimes peripheral and lack job opportunities and the ineluctable need to preserve, even in the case of the traditional fleet, a sufficient competitiveness level: this involves not only technology but also a real employment policy in the fishing sector.

We want to stress, once more, that attaining a policy such as the one we have just described, which is the only acceptable one in the EU, will only be possible if we have a reduced fleet and if the fisheries are managed in order to attain an acceptable yield level; this will only be possible if we change the control system and base it upon the conditions we have just described as far as transferrable rights and an effort-based fishing regulation is implemented; and if the current TACs and quotas system is set off. We must keep in mind that the CFP currently in force has taken the European fishing sector to a situation of low-quality employment and it has made it necessary to resort to foreign, low-qualified workers; this is also the situation of the European merchant navy.

Of course, a parallel development of alternative employments in coastal regions

by means of the International Maritime Policy and of other EU policies is **highly** desirable, and this is particularly relevant in the case of the traditional fishing sector; but a real employment-oriented policy in consonance with the general guidelines of the CFP is necessary.

As to the third question under this heading of the Green Paper, the answer will be provided by the decision adopted about the two previous aspects. If the current fishing control system is substituted by an effort-based one it will be necessary to emphasise the statistic control of catches and the progressive, constant increase of scientific knowledge, which might make it necessary to implement a real European scientific policy, oriented, in particular, to make up for the knowledge needs for the system to work adequately.

The deadlines should be both realistic and reasonable, establishing a five-year medium term period and a ten-year long term period. Any deadline beyond these margins would unavoidable entail the adoption of provisional decisions that would not provide a solution for the main problems, which is in fact what has made this CFP fail.

#### **2.4.- Focusing the decision-making process on long term basic principles**

The Commission has set forth a series of questions in this regard, and they are difficult to answer perhaps due to the way in which they have been formulated. The recommendations are not clear. On the one hand, it seems to be advocating for a greater executive power for the Commission and, on the other hand, it proposes to consider the possibility to delegate certain decisions that are not necessary enough, so as to provide an answer. Three questions are formulated in this section:

- *How could the current distribution of responsibilities be clarified further on so as to promote a long term approach and a greater efficiency in*

*objective achievement? What aspects should be delegated to the Commission (following consultation with the Member States), to the Member States and to the sector concerned?*

- *Would it be a good idea to decentralise the decisions concerning technical issues? What would be the best option to decentralise the decision-making process concerning technical or executive decision? Would it be possible for competences in executive decisions to be assumed by the national or regional authorities upon the basis of the European regulations on general principles? What risks would this bring about at the level of policy control and compliance and how could they be avoided?*
- *How could the consultive role of the groups concerned be strengthened as far as the decision-making process is concerned? How would the ACFA and the RAC adapt to the regional approach?*

We deem it difficult to answer these questions individually, since they are interrelated. The Commission's proposal to separate the legislation concerning the principles or bases of the CFP and the *de facto* execution or application of the measures adopted. As a matter of fact, at this level, the subsidiarity principle contemplated in article 5 TCE on shared policies and excluded from those policies that fall within the range of competences of the EU institutions - as in the case of the preservation and management of fishing resources - does not apply.

Hence, initially, there is nothing to oppose to this distribution, where the **basic rules** will be discussed and approved through the **co-decision** procedure, in particular, those **concerning issues that are exclusive competences of the EU**. Even though we are sure that the document does

not propose for direct executive capacities to involve an **increase of the discretionary power on the side of the Commission, any aspect in the regulations that might give such a sensation must be erased and, in order to do this, the regulations must be clear and specific and the Commission' actuation capacity or its capacity for discretionary interpretation should be reduced and subject to legality controls by the EU Court of Justice**

**Fishing, just as all economic activities, needs legal guarantees and it cannot be subject to the arbitrariness of administrative decisions.** Perhaps the comitology process should be specifically adapted so as to provide more guarantees for the decision making process and so as to guarantee the participation of the professional organisations concerned. **To sum up, the delegation of the implementation of the CFP to the Commission should not look like a licence for the Commission to act discretionarily or in unexpected way or according to unclear, unspecific regulations about what can or cannot be done. Nevertheless, we know it is necessary to maintain the European management frame and to avoid dividing or delegating the management of the E.M., except, perhaps, for certain aspects concerning traditional fishing.**

Besides, if a comitology process is chosen, those agents with a clear representation and democratically responsible before the electorate, representing specific sectors, should be represented and provided with decision power. Thus, the public administrations, which represent both the European electorate and the Parliament, are a logical option, although, of course, they are not the most adequate ones to carry out the micromanagement required by the CFP. Outside the public Administration, only the representatives of professional associations – such as the Producers' Organisations, whose means and functions should be

considerably reinforced by the new policy - are entailed to this type of representation.

It would be far too premature to answer to the last two questions, yet, it must be said that it might not be adequate to decentralise technical decisions and that, so far, the European background is the most convenient one. There could be a regional approach but, so far, it could also be premature as it is necessary to provide for other most relevant issues of a wider scope.

## **2.5.- Promoting the assumption of responsibilities as far as the implementation of the CFP is concerned in the sector**

The Green Paper states that, mainly from a top-down point of view, which is the one the CFP has been applying so far, the fishing sector has received little incentives to become a responsible agent, that it is responsible for the sustainable exploitation of public resources, and that the establishment of co-management premises would contribute to change that situation. Another series of questions are formulated next:

- *How could the sector acquire more responsibilities and enjoy a greater flexibility while contributing to the achievement of the CFP objectives?*
- *How could the extractive sector be structured so as to assume self-management responsibilities? Should the PO become capable to allow the sector assume management responsibilities? How could the representativeness of the PO be guaranteed?*
- *What kind of salvatory clauses and supervision mechanisms are necessary so that the self-management implemented by the extractive sector does not lead to failure but to the successful application of the CFP principles and objectives?*

- *Should the extractive sector take up greater financial responsibilities and pay for its rights or share management costs such as the control costs? Should this principle apply to scale fishing only?*
- *If the sector is endowed with greater responsibilities, how could the improved-management and proportionality principles be implemented while contributing to the increase of sector competitiveness?*
- *Are there instances of good practices in specific fisheries that should be given greater resonance? Should we set aside incentives for good practices' application? What kind of incentives?*

All these questions take us back to the question of the need to provide clear regulations to allow the sector know exactly the economic and organisation benefits that can be attained by adopting certain practices. **Thus, this takes us closer to the question of the need to provide legal business guarantees, which do not exist, so far.** The fishing industry must assume its responsibilities, but this will only be possible if it has enough legal guarantees, which involves, in particular, the creation of a right-acquisition mechanism in fishing in the long term, capable to provide investment guarantees.

Hence, it is necessary for the regulations to be simple, easily applicable and uniform all over the EU territory, even if they are elaborated by each Member State. It is not possible to provide the sector with more management capacities if the elements delegated and its margin of discretion to organise its economic activity are not clearly stated. Thus, this is a matter of operators' rights, either for individual use or to be used through the Producer' Organisations, and through the other organisations in the sector.

The more defined the property and use rights individually assigned to each operator and the transfer modality, the better, for this will make it possible to demand greater management responsibilities, but this will also allow the sector get more economic incentives to operate more efficiently at the economic level. **The establishment of a European right system does not involve the privatization of maritime resources and, hence, it must be understood that this is a matter of rights of use, which, just as property rights, must be backed up by a system providing legal guarantees for operators and a sufficiently comprehensive perspective to promote investments.**

As to the questions about the possibility to endow the Producer' Organisations with minimum co-management powers, the rest of the organisations representing the sector must be taken into account in the first place, and then the system must guarantee the following principles, without which the said organisations would remain powerless to accept the aforementioned delegated responsibilities:

1. If the Producer' Organisations are to play an active role in the **adequate reduction** of the European fleet, it is necessary to create a unitarian European legal frame so as to set out the reduction objectives and the deadlines and so as to facilitate the development of a **real internal fishing space and fishing market.**
2. But it would be absurd to put forward reduction measures without putting forward the corresponding regulatory measures to prevent this situation to take place again in the future. Given the nature of fishing economy, should entrance be free, fisheries would always end up suffering the consequences of overfishing, balancing costs and benefits. Thus, **it is necessary to set**

**up a European system for entrance restriction by implementing a set of European regulations and avoiding the creation of different systems at a national level in the member States**, but this would not match the idea of the single market or of the single, unsegmented market regulation.

3. It is of paramount importance to set up a **European individual and transferrable fishing rights applicable to industrial fishing but not to traditional fishing, initially**. This European system would introduce positive, free competence in the fishing sector and it would demand less regulation and intervention and let the Producer' Organisations reorganise their activity. **The transfer system should contemplate transferrable elements at an individual level and between Producers' Organisations** . The better management and proportionality principles can only be exerted by the sector if exploitation can be rationalised de facto so as to optimise the economic operativeness and efficiency of the ships as well as to avoid discards.
4. It must be admitted, without a shadow of complex or prejudice, that **we need to simplify the norms and the regulations**, using, of course, the scientific and research data to set up a policy. A different approach is possible, mainly as far as multispecific fisheries and the deep sea fleet are concerned, and it should be based upon an effort-based fishing management system only and upon technical measures involving no catch limit. We seem to have forgotten that the TACs were initially set up to regulate the mortality level in fishing due to the fishing pressure exerted upon

specific populations. **We must go back to the basic principles again and regulate this pressure by means of simple systems: it is easy to regulate the management of fishing efforts taking into account the number of days out at sea, and it is also less costly to the public administration and highly efficient**, if a realistic effort level is established, and this **could really avoid the problem of discarded catches**: it could not distort the economic progress of fishing, it could prevent underdeclaration and, surely enough, it could induce less mistakes in the estimates.

5. Finally, the self-organisation chances offered to the Producer Organisations should not propitiate the stagnation of the sector around these organisations; instead it should **favour the mobility, flexibility and use of legal cooperation forms at a European level**.

Obviously enough, considering the rationalisation and optimisation of the benefits that would surely enough arise from the exploitation under restricted access conditions and with the utmost transferrable rights, if the total benefits were given to the participating companies, the pressure to allow new entrances would be huge and, thus, the difference with normal benefits in other activities should be used for the public interest.

## **2.6.- Developing a culture of control**

The Green Paper includes the contents of a report published by the European Court of Auditors describing the deficiencies of the EU fishing control system and concluding that the fishing control system is not very strict, in general, that the sanctions have not the expected dissuading impact and that the inspections are not as frequent as they

should to promote the observance of the regulations. Thus, the Commission has formulated the following questions:

- *How could the data collection systems be improved in the short and medium term so as to guarantee the availability of coherent information for control reasons?*
- *What control mechanisms could guarantee, in your opinion, a high level of compliance with the regulations: the decentralised mechanisms or the centralised ones (such as, for instance, the direct action of the Commission, national or transnational controls)?*
- *Would you back up the establishment of some kind of link between the de facto compliance with the regulations and the responsibilities concerning EU financing control and access?*
- *Could a greater self-management in this sector contribute to attain this goal? Could the decentralised management at a regional level contribute to this end too? What mechanisms can guarantee a high control level?*

These questions can be easily answered. In fact, the fishing policy and the preservation regulations must be efficiently controlled. For this to happen, the cooperation of the different public administrations and of the sector concerned is necessary.

Yet, for a system to work non-discrimination and homogeneity must be guaranteed with it comes to implement that control. In spite of the noticeable progress, right now **professionals do not have the sensation that norms are being equally applied in all countries: in general, they think that their neighbours are not observing the stipulations as much as them.** Bringing this to an end is a must and, hence, it is necessary to make a few

considerations concerning the foundations of a system intended to solve the aforementioned problems:

1. **Control must be exerted by he who has the competences** the Commission must be provided with the necessary executive and direct mechanisms to act in the case of the aspects of the CFP that fall within its sole competence. Hence, it must be **provided with direct control mechanisms and with the high inspection competences regarding the national or regional systems, at least**. This is essential and it guarantees the equality of the rules of this game in the EU.
2. It is very difficult and expensive to control a complex system such as the one we have now, consisting of so many norms and it probably is the cause of the present status quo. **Simplifying the regulations is therefore, immanent to the efficiency of the system; it is a matter of adopting norms that prove to be really efficient as far as the objectives proposed are concerned, leaving aside those that do not.**
3. Similarly, the principle “*polluters must pay*” makes it obvious that it is necessary to set up regulatory mechanisms to make those who break the norms on a habitual basis make up for any possible damage to third-party operators, instead of letting them benefit from EU financing.
4. Moreover, control is easier if the decision-making process of the CFP includes, from the very beginning, scientists, the administrations concerned, the sector and the Commission. This top-down way of working out politics would facilitate management and compliance with the norms.



## **2.7.- Would it be useful to set up a differentiated fishing regime to protect the traditional fleet?**

Galicia deems it necessary to acknowledge the fact that, when compared to the deep-sea fishing fleet, traditional fishing and shell-fishing play a different economic and social role.

Industrial fishing supplies fishing products to the European market on a large scale and it has the same features of all economic activities, hence, it must be carried out according to the efficiency and competitiveness parameters and its medium and long term aims must seek to guarantee exploitation under sustainable economic, social and environmental conditions.

Still, traditional fishing is carried out in more delicate ecosystems linked to the littoral or to the infralittoral zone and it provides the market with high quality products of great economic worth. Furthermore, traditional fishing and shell-fishing are the source of wealth of dispersed towns around the European coastline, which play a very important role in the geographical spread of economic activities. And, at the same time, these activities match other aspects of the International Maritime Policy very well and they can build up important synergies with other activities concerning maritime economy. There is therefore a unanimous accord about the convenience of keeping up and optimising traditional fishing and shell-fishing as a differentiated activity, with its own management system, based upon objectives concerning the preservation of the economic and social structure in the areas it is carried out.

The Commission formulates the following questions in the Green Paper:

- *How can the global capacity of the fleet be adapted, dealing with the social problems coastal communities must face and taking into account the special situation of small and*

*medium-sized enterprises in this sector at the same time?*

- *How would a differentiated regime work?*
- *How should traditional fisheries be defined from the point of view of their bonds with the coastal communities?*
- *What should be the orientation and equality degree at a European level as far as the rules of the game are concerned?*

Obviously enough, traditional fishing requires a different regime, different from the one described so far. To start with, **it is necessary to define the concept of traditional fishing**, taking into account the specificities of each region and not based upon the size of ships only.

The management regime of the traditional fleet must be highly decentralised, observing the basic principles of the CFP. Traditional fleets could also be assigned a set of reserved fishing rights in the context of the previously mentioned market of rights.

The special regime for traditional fleets should be **based upon comprehensive plans in each region, the ones considered fit and also contemplating the integration with other aspects of the International Maritime Policy**. The plans should include rational local measures to guarantee the sustainability of the exploited ecosystems and social and economic measures too. Thus, it must be provided with specific, special financing.

## **2.8.- How to make the best out of our fisheries**

In this section, the Commission sets forth a series of questions that have already been answered, at least partially, in previous sections in this document. Among other things, it focuses on the obligation to exploit

certain fisheries at an MSY level and, more specifically, it asks:

- *How could we develop in the context of the future CFP long term management plans for the European fisheries? In the future CFP, should the population management plans be substituted by fishery management plans?*
- *Should the reform of the CFP be carried out in two stages, in the first place, the specific measures to attain the MSY before 2015 and, then, those intended to preserve the MSY as the highest exploitation level from then onwards?*
- *How could the commitment concerning the MSY be applied to mixed fisheries avoiding catch discards at the same time?*
- *Which should be the main management system for EU fisheries and which fisheries should it be applied to? Catch limits? Fishing effort management? Both? Are there other options?*
- *What measures should be adopted to further eliminate discards in the EU fisheries? Would transferrable quota management be useful in this sense?*

The Green Paper also states that a type of management based upon fishing effort and limiting the days out at sea would do away with this problem, but it would be insufficient to attain the CFP objectives.

As to the first question, a transferrable right system, whatever it may be, would contribute to enhance the contents and the efficiency of the management plans; we will not go through the arguments for it enumerated before, but **evidently enough, management plans must be sorted out by fishery instead of by species, for this is the real nature of fishing**, as it acts upon groups of species. Thus, we must thank the

Commission for having considered the possibility of going in-depth into this problem for this could be the passage from the current system – which is no longer efficient in the fight to prevent discards, to a simple, cheap, efficient management system intended to control fishing activities.

To answer the second question, **we must insist on the fact that the concept of management at a MSY level makes sense when applied to fisheries as a whole and not to each species separately**. Should it be applied to each species individually, the result would be that a new level, the  $F_{msy}$ , would add up to the traditional reference levels for  $F_{0.1}$ ,  $F_{max}$ ,  $F_{lim}$ ,  $F_{pa}$  and  $F_{loss}$  with few practical consequences and adding one more concept to the seemingly **existing confusion**. Thus, considering that it is necessary to set limits on access and to define both individual and collective fishing rights and their transferability, **the answer to those deadlines contemplated in the second question would be 'yes'**.

And the same goes for the third one. Thus, considering what we said before, this commitment can only be applied if we set up a production model for all fisheries as a whole, instead for each species; just as happens in certain countries at present. **The best way to avoid discards is setting up a control system based upon fishing efforts and without catch quotas**.

**The fourth question has already been answered and it advocates for a control system based only upon fishing efforts: regulating the same aspect by applying two different methods - namely, fishing effort (direct measure) and catch quotas (indirect measure) makes the system more efficient. It should be either one or the other; a combination of both is strongly undesirable.**

Finally, as to the fifth question, **it is rather obvious that a transferrable right system allowing the grouping of catch quotas among different operators also**

**contributes to exploitation rationalisation, providing at least a partial solution for operators with different individual quotas**, since, by adding them up, they will not have to discard the species they are not individually entitled to. Still, we must stress that an effort-based management system -which might include individual effort levels- is the best one to avoid discards. However, **the regulatory mechanisms implemented should let the sector adopt a wide range of solutions.**

Finally, **passing from a quota-based system to an effort-based one does not involve the modification of the content or the form of the analyses the ICES has carried out so far.** After the annual format of the analysis, and once the individual TACs we should find the elements matching those TACs in terms of fishing effort. The only innovation would be the analysis of each fishery in order to set up measures at a MSY level for each of them.

## **2.9.- Relative stability and access to coastal fisheries**

Considering these issues from a historic point of view, in Galicia we can admit that Relative Stability was useful to unblock the situation time ago, making it possible to develop the CFP. Yet, we now think that preserving it is, as the Green Paper puts it, **useless and it can even damage the development of fishing as a productive activity, hence, we think it should be eliminated.**

In this section, the Green Paper puts forward two main questions:

- *How could relative stability be transformed to contribute to a greater extent to the achievement of the objectives of the CFP? Should it be eliminated or would it be more convenient to provide it with greater flexibility and, if so, how? How could all these alternatives be implemented?*

- *Should access to the 12 nautical miles zone be restricted to traditional fishing ships?*

Relative Stability has been wrongfully called a “principle” although it is nothing but a distribution method -which derogates the stipulations in the Treaties- implemented nearly 30 years ago. At present, the situation has changed and Relative Stability provokes economic inefficiency. Furthermore, it contributes decisively to the problem of discards. **Thus, we believe it should be cancelled.** Still, it would be prudent to set up a transition period, no longer than 5 years, to eliminate it and implement a new system. The introduction of transferrable fishing rights in the EU for the deep-sea fishing fleets would make it possible to adapt the distribution of TAC's and quotas to reality.

As to the second question, we agree we should lay restrictions upon fishing in the case of non-nationals in the 12 mile zone.

## **2.10.- Trade and market – from catches to consumers**

The CMO recognised overtly this failure regarding fishing products. The Green Paper confirms the fragmentation of producers' organisations and this stresses the fact that this is an inefficient, antiquated policy. Broadly speaking, it can be said that **the fishing sector is particularly concerned with the simplicity of some of the economic analyses presented together with the management plans put forward by the Commission**, in particular in the case of European hake, where the conclusions drawn state, for instance, that catch restrictions resulting from the application of these plans will generate an increase in prices that will provide an economic compensation to make up for the catch decrease: no analysis of the price elasticity of demand or of the cross price elasticity of demand are provided in order to try to find out how the market is going to behave with regards to possible substitutes of the product whose catch has been restricted.

The situation of competence practices in the fishing product market has changed quite noticeably over the last few years in a very negative way for producers, and, thus, the norms for price stabilisation contemplated in the CMO are not useful anymore and that any attempt to apply them would surely result in a decapitalisation without positive effects for the POs.

**The market structure has changed considerably lately, during a process of concentration affecting distribution which, in the case of primary sector products, has very negative effects on producers, while consumers do not obtain fair benefits.**

In Europe, the distribution sector has undergone important changes, which started back in the 1970's and was accelerated in 1998 by the arrival of Wal-Mart to Europe, which caused a reaction among the existing European chains, generating a process of agreements, mergers and other similar pacts, arguing that they needed to implement a certain concentration level so as to fight the power of that important American company.

As a result, in 2004 the ten main European distribution chains reached 36.8% of the European market quote for fruit and vegetables and, surely enough, for fish too. This tendency has progressively been reinforced and it will surely last for a long time. The forecasts for 2008 pointed out that 37.9% of the market quota would be obtained, with a parallel increase of sales which would grow by 18,84%. This adds up to a different type of shops or well-known discount shops known as *Hard discount* or *Discount*, whose effects resemble those of shopping centres.

Thus, in Spain, 81.9% of food purchases are carried out through the so-called "dynamic channels", that is to, distribution in self-service (*supermarket, hypermarket and discount shop*), and only 2.7% in traditional shops and 11.2% in specialised stores.

Similarly, the concentration of the "dynamic" sector is huge. Food purchases by final consumers are progressively approaching the Large-Scale Food Distribution, which is becoming the only way for consumers to access food, and the only way for producers to access consumers. At present, the predominant retail food sellers are supermarkets and hypermarkets (400m<sup>2</sup> – 999m<sup>2</sup> and +1000m<sup>2</sup>), which occupy 56% of the total surface. If we add self-service shops (up to 399 m<sup>2</sup>), the total surface totals to 69.3%. Furthermore, hypermarkets occupy 15.9%, and, hence, it is obvious that these formats predominate in Spanish distribution, with 85.2% of the total surface.

This concentration phenomenon in large-scale distribution channels adds up to another type of structures, which should be considered part of this growing, progressive concentration process in the area of food distribution. Large distribution groups have their own central purchase departments and they negotiate with providers directly, but there are other "big" ones that get into partnerships with other companies forming Central Purchase Departments and, finally, most retailers, which do not belong to these groups, must also organise their purchases according to a common superstructure, namely, the Central Purchase Department, so as not to lose "power" as compared to the former.

**This new structure does not have positive effects for consumers as far as prices are concerned, on the contrary, it brings about the accumulation of the trade margins in these large distribution and purchase chains, whereas, in the past, those margins would be distributed among a largest group of intermediaries, and all this has brought about a degradation of the information consumers received and a deterioration of the quality of the product offered.**

As to choosing providers, large-scale Food Distribution (LFD) is highly selective and it leaves little room for primary producers, who are abundant and remain

defenceless given their little capacity to oppose the great purchasing power of big areas and central purchase departments. The LFG influences in particular the price received by primary producers in the fish market.

The problems in the food distribution chain are affecting negatively the income of European fishing primary producers, given the “top-down” pressure of primary producer prices, which cause unreasonable demands, payment delay, import surplus, unjustified devolution of products, failure to pay production costs, inexistence of efficient standard contracts, inexistence of regulation in this regard, etc.

Trade distribution margins grew between 2001 and 2004, particularly those of fruits and vegetables. The data available seem to suggest that final productivity benefits were not reflected in the final prices and it also shows that distributors’ gains have increased. Something similar happens with fishing, as is proved by the sharp fall of average prices for primary consumers in the ship market and by the prices paid by final consumer in the points of sale.

Thus, **the purchasing sector has the features of an oligopolistic purchasing sector**, which involves competence between the different firms that form part of it in the retail market, yet, they all share an interest in keeping the product undifferentiated, which is advantageous to them as lets them increase their trade margins to the detriment of primary producers.

**It is evident that competence structures in the fishing product market have changed, and that we have passed from an almost perfect competence situation in which there were many purchasers and producers but they were unable to influence prices, to a new structure**, in which producers are still abundant and cannot influence prices, yet, now the number of purchasers, either direct

or indirect, has decreased noticeably, and they have a high purchase capacity.

Right now, the effects of catch restrictions in European fisheries, given the fact that the EU is an open market and given the high purchase capacity of the distribution sector, **are propitiating two main results:**

1. **The prices of those species whose catch has been restricted decrease due to the incorporation of substitutes into the market through the great distribution firms.**
2. **Restricted species are introducing these substitute products into the market and this process seems to be hardly revertible.**

Yet, this does not mean that the TACs cannot be reduced due to this situation, should the state of affairs as far as resources are concerned so require, but, most certainly, efficient market measures will have to be adopted in order to avoid it.

Furthermore, it is vital and necessary for the CFP Reform process to focus on the fishing sector taking it as a whole including the extractive sector, the transforming industry, the trade industry and the industry of aquaculture.

Industry and commercialisation are right now an essential constituent of fishing activity in social and economic terms and in terms of added value creation, as well as in terms of the fishing-dependent regions, and the Administrations must be aware of it and take into account their own proposals to establish the different policies.

Thus, **the future CFP must promote responsible and sustainable behaviours at all levels of the fishing chain, both in environmental and in social and economic terms**, which will surely serve to improve the image of the sector. The European transforming industry is a natural

partner of fishermen and aquaculturers and its economic relevance is not duly assessed in the Green Paper.

The Green Paper puts forward the following questions on this matter:

- *How could market mechanisms be used to promote the development of efficient fisheries from the point of view of market and the sustainable exploitation of those fisheries?*

Taking into account that the EU is one of the main world destinies of fishing products, the European Commission must adapt its responsible and sustainable fishing policy to the market policy, imposing measures to favour those who comply with regulations and punish those who do not.

Thus, it must advocate for **balance and coordination between the extractive sector, the transforming sector and the trading sector as far as fishing and aquaculture products are concerned**, by using instruments and mechanisms intended to encourage and favour the commercial relationships between them, and this can be done through the **Inter-professional Associations**, where the different members of this chain are represented comprehend and which are already contemplated in the Common Market Organisation in the sector of fishing and aquaculture products<sup>2</sup>, whose Reform is also one of the main aims of the European Commission. This reform must be implemented to include in the legislation the Inter-professional associations consisting of members from different countries or a European inter-professional area, since at present the CMO does not include it yet, and the reality and the needs of the fishing and aquaculture product sector whose market has become more international, make this necessary.

Similarly, in order to make a close in-detail follow-up of the evolution of markets, both

<sup>2</sup> Council Regulations (CE) 104/2000 dated 17 December 1999 (DOUE L17, 21 January 2000)

at the level of European production and at the level of European imports, it is necessary to be provided with enough data in time, so as to avoid strong unbalances between offer and demand, for instance, by means of price observatories,....

- *Which would be the best way to back up the initiatives at the level of certification and labelling for the new CFP?*

At present, traceability and labelling are carried out according to a regulatory frame elaborated to guarantee the adequate regulation of these aspects. Thus, given their relevance, the European Commission must appeal to the whole sector should new norms be developed in order to guarantee their objectiveness and their adequacy to the market.

The PO, the Inter-professional associations and other Associations and Organisations representing the sector can play a relevant role at the level of certification and labelling if they are provided with the necessary means.

- *Which is the best way to promote traceability and transparency in the production chain?*
- *How can the EU promote fishing products from sustainable fisheries guaranteeing the application of the same rules for all?*

The EU must articulate a series of minimum rules concerning European market access so as to correct competence and so as to prevent the entrance of products other than those from sustainable fisheries.

Thus, it is necessary to provide for and intensify the control on fishing and aquaculture products so as to guarantee their quality and their safety, in particular, in the case of products imported from third countries, so as to make sure they comply with the same hygiene and healthcare, social

and environmental requirements European products must comply with.

At present, fishing products transformed in the European Union have greater quality and added value than those of our direct competitors and, yet, they must observe less strict hygiene and healthcare, social and environmental rules, as compared to those imposed on our manufacturing industry, which, on many occasions, put European industry in a situation of competitive disadvantage.

Thus, it is necessary to guarantee the total control of fisheries and the general compliance on the side of the different fleets with the preservation and management measures adopted multilaterally to defend the resources. Compliance with the hygiene and healthcare, environmental and labour... regulations will also be demanded in the case of derived fishing and aquaculture products on entering the EU, following the demands of the European industry, so that the different operators may compete on an equal basis.

- *How can the PO adjust the production to the market needs? What new political market-based instruments can be implemented through the PO? How can fishermen improve their position with regards to transformation and distribution?*

The Common Market Organisation in the fishing and aquaculture products' sector has already introduced intervention mechanisms, and the future Reform of the said CMO – which is one of the aims of the European Commission – should focus on implementing those mechanisms efficiently, providing the different PO and the different Inter-professional associations (as the latter bring together the different participants in the chain) with the necessary means for them to force their members – in a lawful way - to comply with the norms regarding the adjustment of offer and demand, and, hence, providing them with sufficient tools.

Therefore, it is necessary to strengthen the powers of PO and of Inter-professional Organisations so that they may be efficient in the offer-adjustment interventions.

Besides, it must be taken into account that the transforming industry is facing very low margins, as compared to retailers. Thus, pressure is exerted at the end of the chain and the solution must apply to all the participants, that is to say, to the fishing and to the transforming sector.

- *What role should the commercial policy be playing in order to balance the interests of producers*

Even though the main aim of the commercial policy is guaranteeing **the supply of stable raw material at a good competitive price and with competitive quality in the European market**, the EU must promote responsible, sustainable fishing by implementing an efficient commercial policy, guaranteeing the supplies come from sustainable, responsible fisheries.

As to **supplies**, it is necessary to observe the following priorities: supply from the European fleet, supply through EU partnership agreements (ACP and GSP+) and supply from third countries. Therefore, it is necessary for the European Commission to develop a legal frame in order to guarantee the **application of the European generalised preference principle for the commercialisation of fishing products in the EU market**, giving pre-eminence to those products caught by its fleet and/or transformed by the EU industry.

Thus, the **“regime of commercial exchanges with third countries”** must be approached in a balanced way, and it should not favour third countries to the detriment of the European fishing and aquaculture products' transformation industry.

This demands special care as far as the assignation of tariff preferences, the derogation of origin norms in the case of

certain countries and the subscription of partnership agreements with third countries.

Hence, the market access conditions may play a relevant role and contribute to sustainable fishing.

Besides, we should find mechanisms to make up for the excessive costs concerning the production of non-EU countries so that the transforming industry does not suffer the consequences of factory shut-downs, unemployment and the weakening of the fishing fleet due to the reduction of raw material prices.

Finally, it is necessary to consider the promotion of the consumption of fishing and aquaculture products in the European Union and, thus, the sector should inform European consumers about these products and their contributions to a healthy life. Therefore the future CFP must contemplate the development of national and European **Promotion Campaigns** for fishing and aquaculture products.

We must also take into account that fishing and aquaculture products compete against many other foods that adapt perfectly well to the new consumption habits. For the whole fishing and aquaculture sector and for the transforming sector to adapt to the real needs of consumers, it is essential to promote Research, Development and Innovation activities, both to enhance the worth of the existing products and to develop new ones.

### **2.11.- Integrating the Common Fisheries Policy in the broader context of maritime policy**

It is generally agreed that it is convenient for Europe to have an Integrated Maritime Policy, and it is therefore difficult to disagree with the Green Paper. Yet, **we must deal with the question of proportionality** and determine the most relevant economic sectors in the sea industry; and in order to do this, it is necessary to admit that, so far,

the EU efforts as far as the Maritime Policy is concerned have proved to be an utter failure. Thus, in the European Merchant Navy, these efforts have yielded the following two results:

- 1) The virtual disappearance of the European flag fleet and its replacement by a dubious one, formed by vessels flying flags of convenience, whose crew is not duly qualified and usually works under precarious, semi-slavery conditions.
- 2) Vessels that seem fit for ship-breaking and that are banned from American waters, yet are allowed to navigate through European waters freely, although their insurances would not be enough to cover the damage they could cause.

In the first place, let us admit something that is more than evident: In Europe, as we have already said, the sea is no longer an appealing source of employment. Youngsters leave coastal areas and immigrants are hired. And this situation occurs because working conditions are no good. So, we have a serious problem.

Fishing is a vocational profession and no one can be asked to work there if he does not like it. The problem in Europe is that although there are many people who could feel attracted by this profession, they do not take it up because they know that it is not a well-paid job, it does not leave much free time and it is not compatible with family life, as opposed to mainland jobs. This seems to be the situation of jobs at sea in Europe and in all sea-related jobs: fishing, merchant navy and the Navy. Europe has a serious problem, similar to the one faced by other advanced societies.

Now then, it must be kept in mind that fishing is a predominant activity from the point of view of the use of the sea and of the marine resources is concerned, if we



consider the activity of ships flying European flags, and, therefore, we must be careful when introducing different, political criteria. Thus, the CFP forms part of the IMP; and it plays an essential role in it, although this duality does not mean that there are twofold objectives. **It is the new approaches of the IMP that must be gently introduced into the CFP keeping in mind the structural elements of the CFP in order to build an IMP.**

For example, the considerations concerning climate change in the Green Paper appear to be excessively theoretical, for the time being, as our knowledge about ecosystems does not allow us to define clearly enough how stocks are going to evolve in order to implement corrective measures or how fishing activities can influence this. We must remember that the CFP is reviewed every 10 years, which is not a very long time span for drawing conclusions such as the ones included in the Green Paper, unless we oversize the principle of precaution which, at present, does not have a clear legal status in the European and in the international fishing policy, as can be inferred from the European case law and from the decisions of international courts. However, we must admit that it is necessary to allow for sufficient flexibility so as to act in the event of changes in stock population levels, without having to alter the entire decision model.

The Green Paper sets forth the following questions:

- *In which areas do the fishing industry and other sectors interact closely? At which specific levels is integration within the IMP required?*
- *How can the future CFP contribute to uninterrupted fishing access, of fishing fleets and aquaculture, to sea areas in the context of an integrated territorial organisation?*
- *How can the future CFP guarantee consistency with the Marine Strategy*

*Framework Directive and its implementation?*

- *How can the future CFP back up adaptation to climate change and prevent fishing from hindering marine ecosystems?*

As far as the first two questions are concerned, if we attempt to bring the different approaches gradually together, as we have already said, the closest, most direct interaction will take place at the level of coastal fishing and shell-fishing, in particular, during the development of activities concerning the diversification of economic activity, aquaculture and territorial organisation. Thus, **the best contribution as far as fishing is concerned, is the proper management of the marine ecosystems.** It is therefore necessary to motivate sea professionals so that -apart from fishing- they can also perform complementary activities having to do with the practical knowledge of ecosystems.

**As to the last two questions, something must be said about the new ecosystem approach to fisheries' management: It is evident that this is an adequate approach and also an adequate objective, yet, its implementation in the short and medium term presents many problems.**

The FAO explains that the Ecosystem Approach to Fisheries Management (EAF) stems from the confluence of the two aforementioned points of view, which, either through opposition or through cooperation, should give way to a new approach. This stresses the fact that both points of view usually come from and are channelled through different countries, through their different administrative agencies, namely, the Governmental Departments for Fishing or Environment. The FAO has elaborated a list of principles that inherent to the EAF, which has been included next:

1. Human and ecosystem well-being
2. Resource scarcity
3. Maximum acceptable fishing level

4. Maximum biological productivity
5. Impact reversibility
6. Impact minimisation
7. Rebuilding of resources
8. Ecosystem integrity
9. Species interdependence
10. Institutional integration
11. Uncertainty, risk and precaution
12. Compatibility of management measures
13. The polluter pays principle
14. The user pays principle
15. The precautionary principle and precautionary approach
16. Subsidiarity, decentralisation and participation
17. Equity

**As can be seen, this list includes different heterogeneous principles, including general ecological considerations and aspects that have already been dealt with in the modern conventional regulation of fisheries, and also different aspects concerning the Administration. Thus, this kind of management has to be defined at the same time it is applied.**

It is difficult to synthesise the so-called EAF adequately only upon the basis of this uniform set of principles, and, therefore, the future CFP should not be a mere attempt to apply them. **However, the future CFP could implement pilot projects in small areas and closed, easily controlled ecosystems, in order to adapt to this evolution adequately.**

Relevant interactions are already taking place or could be taking place in other sectors, and these could fit the European IMP; they concern **maritime security and maritime protection**. Surely enough, the activities carried out by fishing vessels may cause environmental problems or entail illicit acts at sea. Just think of the violent attacks off the Somali coast, the use of fishermen in activities concerning illegal traffic in human beings and in other activities having to do with transnational organised crime.

## **2.12.- A knowledge-based policy**

It is impossible not to agree with the fact that scientific data and knowledge are essential for the CFP, since **political decisions must be based upon solid, well-grounded knowledge** about the exploitation degree populations can support, about the effects of fishing upon marine ecosystems and about the effects of changes such as climatic change.

The Green Paper asks the following questions:

- *How can we create the adequate conditions to implement high-quality research studies on fishing in the future, even in those regions in which these are not being implemented at present? Which is the best way to guarantee the adequate coordination of the EU research programmes? How can we guarantee the availability of the necessary resources and the training of young researchers in this area?*
- *How can we optimise the availability and use of the existing resources so as to provide relevant advice when required?*
- *Which is the best way to promote the participation of the groups interested in research projects and to incorporate their knowledge to research-based counselling?*

The growing need for scientific information from the point of view of quality and time demands in modern fisheries, mainly if we intend to apply this management under the ecosystem approach in the medium-long term, will make it necessary to carry out research studies intended to achieve highly specific aims, for management is not only a scientific issue: regulatory measures have a high administrative component and consist of a series of legal measures and objectives.

The need to take measures in a particular moment in time also makes it necessary to implement these measures in a somewhat intuitive way, using the scientific knowledge available at the moment and considering that the implementation of those measures requires feedback, and this feedback involves being aware of the effects of those measures upon the ecosystem and the gradual correction of those measures or the introduction of new ones.

**This involves high coordination at the research centres; a veritable team work that demands the orientation of all research efforts to the achievement of certain specific objectives, which might lead to the implementation of tasks that would not be called “excellence” tasks. It is also necessary to carry out a follow up or to monitor the system, and research centres dislike the existing one, for what is associated to “applied science” is neither appealing nor useful for the career evolution of researchers**

The working system that suits modern fishery management best is the one implemented in many American research centres, when research efforts are intended for specific aims. Numerous teams are required as well as a distribution of tasks, hierarchy, management and result demands. It is necessary to implement a change for, besides, these activities must be efficiently coordinated at a European level.

The annual ICES report gives information about the type of work required, but in the future it will be necessary to include many other considerations. Still, the main hindrance to take part in this type of working systems is the fact that they are not appealing for most researchers working in many specialised research centres, let alone for those working in European universities. **This must change, applying the European financing policy –which should be coordinated by the Commission- to the research projects according to the management demands of the new CFP.**

**We will only attain the aims required, which should be clearly formulated, both in terms of the specific knowledge that should be adopted and in terms of the deadlines that should be respected for result achievement,** by providing the adequate motivation in the really interesting projects, following a **research policy to meet European interests, coordinated and managed by the Commission and financed through European funding.** Furthermore, both public and private parties should be allowed to participate.

The studies on population dynamics demand huge research efforts, beyond the mere estimates provided by the models; more research is required to determine the real nature of population units; why do they fluctuate and which fluctuations in their abundance are caused by fishing or by natural factors. This is only a little list of the questions European research should be answering in order to manage fishing activities upon solid grounds.

Apart from this European effort, it is necessary – at least in those regions that are highly dependent on fishing activities – to create multidisciplinary research centres, combining the legal and the economic approach, as well as the sociological, the biological and the industrial ones. Centres backed up by universities but also by administrations and by the productive sector, which usually does not consider scientific work very useful or practical.

The Treaty of Lisbon states overtly that *“The EU will have exclusive competence in ...d) the preservation of marine biological resources in the frame of the common fishing policy”*. This statement is clear and it does not leave any geographical area in the EU outside, which means that nothing should fall outside the control of the EU and the European Commission will have to enter the Member States’ internal resource policy, even in territorial waters. It is the organisation with exclusive competence that must exert control, and in this case it is the European Union, its institutions,

although the cooperation elements should be agreed with the Member States. And research and the corresponding policy must adapt to these new legal circumstances.

A solid preservation policy should be based upon scientific criteria, which should be based upon regular, well-grounded studies too. the scope of the said research work will exceed the limits of the normal activity of the existing regional and national research centres. **Coordination –REAL coordination, that is- at a European level must be established from the top of the hierarchy, following a strict research discipline and designed for the long-term and with very specific objectives**, which will have to include the elaboration of an annual progress report on the status quo of the resources that should be the basis for the annual assessment of the measures to be adopted at a European level.

This research work will have to be duly financed, which means that it will be necessary to set up a network of European marine research centres that will have to be prone to working under strict conditions. **This policy will be financed with public funds, most of them European funds and the rest provided by the different member States according to their use of those marine resources.**

Finally, it is very important to set up an institutionalised dialogue among the scientists, the administrations, the sector and the Commission so as to improve scientific knowledge.

### **2.13.- Structural policy and public financial support**

The Green Paper states several considerations about the role of public financing in the CFP so far and also about the abundant public financing the fishing sector has received, and it points out that *“this situation usually clashes with the aims of the CFP, in particular with the need to reduce surplus capacity, and on occasions it was considered to contribute to the aggravation of*

*structural problems, instead of helping to solve them”*.

This shows clearly that the policy might have been wrongfully oriented and that it has not yielded the expected results. Thus, should this be true, the lack of public financing is not to blame for it, and it would be a matter of wrongful formulation.

Galicia thinks that it is necessary to say something about the alleged inefficiency of European financing. It is true that the European financing measures have not served to solve the question of the surplus capacity, yet, this financing has proved to be efficient to update the productive fishing sector and to enhance the European ship-building industry. This fact cannot be denied and it cannot be considered negative either.

If it contributed to aggravate the surplus capacity problem, it might have been due to the lack of adequate corrective measures, and the Member States should reflect upon their position so far with regards to the repeated efforts carried out by the Commission - which started back in 1988 - to set up certain objectives concerning the size of national fleets. Most member States have always opposed any reductions aimed at implementing something else than mere superficial adjustments or at preventing the increase of the nominal capacity of the fleet, at the most, without taking into account the real capacity. It will be important -and its results will probably be rather surprising- to analyse where the different Member States have made the most important reductions of their fishing capacity, and we might even find out that there is no direct relation between those aids and the increase of the fishing capacity.

The Green Paper puts forward a few questions in this regard, which we will try to answer in separate groups:

- *Which should be the main priorities of the future public financing? Why? Which changes cannot be*

*implemented by the sector alone and must be done through public financing?*

- *How can the orientation of European financing be changed in order to promote innovation and the adaptation to new policies and circumstances? Is it necessary to finance any new political area? Should public financial support focus on specific transition actions such as the elimination of fishing discards?*
- *How can we guarantee the synergy and the coherence of possible CFP funds and other national and European instruments?*
- *How can we propitiate a synergy between the pillars and the future CFP? Should public aids depend on the achievement of the aims of this policy by each State?*

In a modern, sustainable economy, direct subsidies are only justified when they come to make up for the absence of an initiative on the side of businessmen to make risky investments. Subsidies may serve to promote investments in a socially-appealing economic area. Besides, they may become a valid tool to promote clear technological development, which would not take place shouldn't this financial support exist. **Anyway, no subsidies should distort the norms of competence.**

Giving the motivating nature of subsidies in modern economy, they are bound to disappear -by default- as soon as the sector has reached maturity or as soon as they are considered inefficient. These subsidies should not exist, in general, in a European competitive fishing sector or, at least, they should be aimed at very specific actions.

If the main aim of the single European fishing market is attaining economic efficiency at a European level, it is necessary to set up a stable, permanent balance between an optimum capacity and the

resources, yielding results at the level of the MSY, as we have already said. This, in our opinion, can be attained through the aforementioned system.

The new CFP must have a European dimension and be aimed at optimising production so as to guarantee scale economies and so as to reach balance between the capacity of the fleet and the existing resources. The European fishing fleet must be able to subsist on its own, that is to say, it must be adequately capitalised, it must be able to renew its capital using its own financial resources and it should not require protection. It must be able to offer competence abroad, in a free, liberalised market for fishing products, and it must be able to survive and compete efficiently, without the help of tariff policies or any other form of European intervention.

These aims can be attained in the long term, provided a system of rights allowing the accumulation of the said rights in the most efficient firms can be established; yet that balance might only be attained in the long term or it might even become a socially unwanted balance. **Thus, the financing of the new CFP should focus on policy financing, rather than on project financing. These policies must be implemented through programmes with specific objectives and with well established deadlines.**

Given the crisis and the growing debt we are currently facing, it is advisable to get ready to create a CFP endowed with less public resources to reach the aims proposed→. This would be possible if a new CFP is formulated, and if it is really open to free competence in the EU with full mobility of the production factors.

**Thus, it would be necessary to change the financing rules to adapt them to the financing of programmes aimed at guaranteeing the achievement of the objectives established. European financing should only intervene, in the future, to guarantee this.** There is a sound

European experience as far as the financing of specific programmes is concerned, and, in this case, they should **bring together the different European financing measures, guaranteeing the synergy and coherence** of all these funds. That is to say, financing must be oriented to objective achievement.

As to the question of discards commented on the document, we think that this is not the best of examples, since – as we have already said – this problem would be solved by applying a combined single management system entailing fishing effort and a transferrable right fishing system. **This might be in fact an example of a non-financeable case, for it would entail the financing of a measure**, yet, we are advocating for the **financing of programmes with greater freedom to contemplate all sorts of measures**, so as to contribute in the long term to attain the objectives established. Yet, it would be financeable as a measure included in a programme.

As to the rest of the questions:

- *How can European financial resources offer the flexibility required to react promptly to situations of crisis?*
- *Should public financial aids be granted, on an equal basis, to the different sectors (deep-sea and traditional fleet)? Should the European Fishing Fund keep differentiating between the regions included in the convergence objective and those that are not?*
- *Should indirect support, such as services concerning fishing management (access, research, control) keep being granted for free to the whole sector?*
- *Should permanent fishing aids be progressively eliminated, keeping, on a temporary basis, those intended to make up for the social effects of the restructuring of the sector?*

As to the first question, it will be necessary to **differentiate between general financing policy and a policy including medium and long term projects**. These are two different intervention concepts and, hence, concerning urgent measures, it would be possible to authorise Member States to anticipate the funding, given the swifter actuation capacity of national regulations.

As to the second question, it is necessary to say that all projects entailing objectives should be financed; thus, even though the management measures and the financing policies might be different for different fleet modalities, they should be provided with financing and, to keep up coherence, it seems sensible to conclude that **no difference should be made between the different regions**, even if they are in different convergence stages. This aspect of convergence must be covered in other EU policies and not in fishing.

As to indirect aids, we have already said that the efforts of the exploitation beneficiaries should be balanced according to their use of resources, yet, we think this should be done once a minimum balance and the economic transformation of the fishing sector have been implemented.

As for the last question, an answer has already been provide, in a way, in previous sections, for the general opinion is that they should disappear completely in the long term. Still, this should be contemplated in the general conditions established for the financing of the new CFP: that is to say, the progression should be based upon attained objectives instead of entailing an arithmetic elimination. As for the social measures, they are very important and they should go hand in hand with the rest of the policies.

## **2.14.- Foreign dimension**

Traditionally, the subsequent reviews of the CFP have ignored the role of European fishing firms in the development of the fishing industry. Somehow, no one wants to

go into the fact that if countries such as Namibia, Angola, Mozambique, Argentina, and so on, have become great fishing economies and this is due to the investments of European private capital, mostly outside the EU actions.

Besides, an absurd attitude from the point of view of economy - or, at least, an exaggerated one - has been spotted, as fishing has been considered a guarantee, food wise, for those countries, leaving outside consideration the fact that on most occasions local consumption is very low or inexistent and that it has started in fact because they have become exporters of fishing products, which has also enabled them to generate the necessary resources to buy other foods. The same could be done by exporting mining products, which, by the way, are not renewable.

The second feature of the foreign dimension of the CFP is the fact that it believes fishing should pursue different economic aims as compared to other sector, and then there is also an insistent attempt to prove that the CFP must be a cooperation policy. This should not be so, for fishing should not be considered differently from other sectors such as mining. And what's more, we could say that while mining dispossesses those countries from their economic resources, fishing has contributed decisively to their economic, sustainable development. This is fair and this should be defended according to the norms of a fair market.

The obsession to turn the sustainable exploitation of fishing resources in the territorial waters of each Member State into the main aim of fishing partnership agreements is an ingenuous idea and, let us be honest, for many, it looks like a sort of neo-colonialism. Who are we to tell these countries what to do when the CFP has been an utter failure as far as sustainable management of resources is concerned? No one would dare saying that, for instance, Namibia is managing its resources worse than the EU, because that is just not true.

This should not be interpreted as an argument against the inclusion in the EU Cooperation Policy of projects concerning fishing, for we agree with that, yet, this should not be done from the legal and financial context of the CFP; and we also think that the principle of articulation of EU policies should not serve to take into account the impact of the actions carried out in the context of the CFP, when defining such actions, upon the EU Policy of Cooperation for Development.

Thus, we think that this section of the Green Paper has a serious problem in its approach, and it is summarised in its initial paragraphs: *"The main aim of the activities included in the foreign dimension of the Common Fishing Policy must be the spread, at an international level, of the principle of sustainable, responsible fishing. This aim should be fully integrated in the goals of the IMP on good maritime governance and sustainable development of coastal regions. The other aims that form part of the foreign dimension of the CFP, such as supporting the operation of EU fleet at an international level and guaranteeing the capacity of that fleet to cover the supply needs the whole European market, might have remained secondary issues"*.

This paragraph is, in our opinion, a legal mistake that should be marked so as to answer the questions put forward. Either we admit that the principle of sustainable development is a general one stated in article 6 of the ETC or not, the Green Paper seems to focus on stating principles -regarding the CFP- that have nothing to do with the specific articles of the Treaties for this policy, as was the case of the principle of relative stability: **The services of the Commission should not assume that the principles for the CFP differ from those included in the ETC included next, for it lack the legal grounds for that:**

#### **Article 33**

1. *The goals of the common agricultural policy will be:*

- a) *increasing agricultural productivity, promoting technical progress, guaranteeing the rational development of agricultural production and the best use of the production factors, in particular, of the work force;*
- b) *guaranteeing a fair quality of life for agricultural populations, in particular, by increasing the individual income of rural workers;*
- c) *stabilising markets;*
- d) *guaranteeing supplies;*
- e) *guaranteeing supplies at reasonable prices for consumers*

At present, these are the aims of the CFP and, hence, it cannot be said that : *“The main goal of the activities included in the foreign dimension of the Common Fishing Policy must be spreading, at an international level, the principle of sustainable, responsible fishing”* even if we think this should be so.

Garcia thinks that the CFP, also regarding its foreign dimension, should adapt to the stipulations included in the Treaties, admitting that sustainable, responsible fishing is a must, although it is not enough, to attain the goals included in the CFP Treaty. Thus, we will try to answer the questions asked in the Green Paper individually:

- *The main aim of the CFP is to promote responsible, sustainable fishing. Can the use of other objectives in the foreign dimension of the CFP be justified somehow?*

As we have already said, this cannot be the main aim of the CFP, even though it is a necessary condition. The only objectives the foreign action of the CFP should seek are those that favour European fishing interests, observing the norms and the general

interests of the EU, for the foreign dimension of the civil policies must be coherent with the foreign policy of the EU and vice versa. Besides, the CFP must defend common values, which are also included in article 6 del TUE.

- *How could the EU strengthen its international role so as to promote a better maritime governance and – in particular – a better fishing governance in the world?*

The EU has the right to deny the entrance in the market to those products that have not been exploited in a sustainable way, observing, strictly, the international agreements and the regulations of the RFMOs. This matches the stipulations in sections a and d of article 33 of the EC Treaty. It must be considered that at present industrial fishing exploitations cannot subsist without the European market: if we wish to do this, the EU will come out reinforced and its criteria on world governance and maritime resources will prevail.

Thus, the EU must apply the action plan to fight Illegal, Undeclared and Non-regulated Fishing and set forth as soon as possible the corresponding new regulations, intervening actively in all forums, international conferences and other debates on maritime law, which could be prompted by the enforcement of the Treaty of Lisbon, with the new legal and institutional approach to the foreign dimension of the EU, favoured by the new coordination and representation competences of the High Representative for Foreign Policy and by the creation of a EU Foreign Action Service.

- *How can the EU cooperate with its partners to enhance the efficiency of the RFMOs?*

Apart from the previous considerations, it could also invest great amounts in fisheries' research and control, improving its presence in these Organisations and modifying the



participation and poll rules. And also increasing the number of public servants working on foreign actions, since it is too low at present.

- *Instead of applying the principle of free access to international waters currently in force, should fishermen be asked to pay in order to have right to fish in the deep sea under the governance of the FRMOs?*

We should differentiate between free access and the payment of a tax or levy. Free access must be preserved according to International Maritime Law and, in particular, according to part VII of the UN Convention on the Law of the Sea 1982, and the 1995 New York Agreement on transzonal and highly migratory species, and no restrictive measures should be imposed outside those contemplated in the aforementioned documents. As to levy payment, we think that **the unilateral adoption by the EU of such measures should be ruled out**, among other things because it would charge European operators with extraordinary taxes, and their possible competitors would not be able to face them, although we do not think the Commission is proposing such a thing.

- *How can we be seeking for aims such as investment increase (creation of mixed firms, technology and specialised knowledge transfer, investments and capacity management in the fishing sector...), employment creation (in ships, in ports, in the transforming industry) or the promotion of good maritime governance in the context of the future international fishing agreements?*

The future fishing association agreements should be based upon new

ideas, completely different from the current ones, and they must become, among other things, a specialised form of trading agreements concerning fishing and investments in the fishing sector, becoming also an attempt to attain legal guarantees for European investments in those countries and at making the status of European investments match the status granted to nationals from those countries by the EU. Of course, this should not leave aside the cooperation dimension of many other aspects in the fishing sector, namely, research, training and so on.

Thus, it is necessary to stop thinking that the foreign dimension of the CFP is a mere cooperation policy, because that is not what the Treaties say, and we must adopt a new philosophy, based upon the fact that there is no difference between the fishing sector and other economic sectors and that the best way to activate economic development is private initiative and direct investments in the country concerned. No philosophy outside this would be coherent with what the EU is doing in other economic sectors.

This should not exclude any cooperation aspect, contemplating the fair, necessary economic incentives that might play an essential role when deciding whether or not to invest in those countries. We should also consider the maxim "*pay, fish and leave*" is that is what a sovereign third country wants, unless the EU seeks to impose other criteria, which would seem some sort of unrequested monitoring.

- *Are the FPAs the best way to attain sustainability outside EU waters or should they be substituted by other cooperation rules? Should we explore the regional perspective to substitute or complement the optimised bilateral approach?*

The answer is 'no', for the same reasons stated before, which we will not be repeating. The EU is just one more party

third coastal countries are dealing with; there are other fleets in their waters, either legally or illegally, hence, the European action is important, yet, not decisive.

- *How could we promote the transparency and efficiency of scientific research in order to assess the sustainability of fish populations and the control of fishing activity?*

Taking part in the research activities carried out in those countries, which do not have the economic resources to carry out such activities, which are very expensive, taking care in establishing a peer-to-peer relationship, even though the main research efforts will be implemented by the EU.

- *How could we improve cooperation and the compliance with the new norms in developing countries?*

With a new type of agreements, in consonance with the previous considerations, an intensification of scientific cooperation and the utmost care to respect the sovereignty of the partner countries, without the EU trying to impose other governance criteria outside those generally accepted by international law.

- *Should the EU economic agents cover all the expenses of their fishing activities in third country waters or should that keep being covered by the EU budget?*

This possibility should not be ruled out wherever profitability is not guaranteed, mainly if investments are offered legal coverage in consonance with the previous considerations concerning partnership agreements. Public financing should not be ruled out either if profitability is not guaranteed and if the EU is interested in promoting investments or the activity.

- *How can we contribute to increasing the fishing management capacity in developing countries through individualised aids, for instance?*

Through cooperation agreements, outside those contemplated in the fishing agreements, and also increasing the economic and technical aid so as to reach levels that are high enough to cover the management needs those countries cannot cover on their own in their own territory.

- *Should the integration of European interests and European fishing fleets in third countries be a particularly interesting principle in the foreign dimension of the CFP in order to promote the development of the partner countries concerned?*

Surely enough, in consonance with the previous considerations, unless we do not believe in free market economy, which is an essential element of European law, and unless we do not believe in the EU's actions at all economic levels, investing in third countries benefits investors but it also benefits those third countries – mainly -. The EU has led the fight against the idea of the “National Champions” at all economic levels and there is no reason to exclude this economic principle in the case of the fishing sector.

- *How could the synergies between the different types of aids and the different partners in the fishing sector and the development strategies in coastal countries be strengthened?*

As usual, whenever the EU intervenes, we must try to establish synergies between the different funds applied. Thus, the European support must be implemented through highly coordinated programmes, even if

these include private financing, which is desirable and positive.

- *Should aquaculture be included in future partnership agreements?*

Why not? This is one of the main formulae for the diversification of the economy of the coastal regions.

- *How could we promote the potential of traditional fishing in third countries given its social, ecological and sustainability benefits?*

Traditional fishing is equally important in developing and in developed countries and, thus, it must be paid special attention, although it might fit cooperation projects best, even though these could form part in wider programmes or agreements. Even in this sense appealing to the private sector is important and desirable.

## **2.15.- Aquaculture**

Galicia agrees with the Green Paper insofar as the contribution of aquaculture to the production of fish products is growing worldwide. In fact, in the EU aquaculture is an important production activity in many coastal and continental regions, but over the last few years it has stabilised and its role in a reformed CFP should be discussed.

Thus, the Green Paper asks:

- *What could be the role of aquaculture in the future CFP: should it become a*

*fundamental pillar of this policy, with specific objectives and instruments, or should the Member States develop it at a national level? What tools do we need to integrate aquaculture in the CFP?*

Surely enough the answer is 'yes', for aquaculture is being developed in regions with almost no urban dimension and, obviously enough, in fairly isolated places. Aquaculture is an activity with great projection and it might create high quality employment, which could mobilise the economy in peripheral regions. Thus, this would be good for the EU as it contributes efficiently to attaining the aims of the CFP, contemplated in article 33 of the EC Treaty, and, hence, it must remain part of this policy, as a main pillar, trying to integrate it fully in the IMP.

And, as for aquaculture, we would like to stress the great relevance in Europe of mussel aquaculture, for, in this document we have repeatedly said that fishing, shell-fishing and aquaculture products entering the European market should meet the requirements European productions must meet, and this must be particularly so in the case of mussels and, in general, in the case of all bivalves, given the hygiene-healthcare regulations in force they must comply with, to guarantee the protection of consumers.

We also think that the POs and the other representative organizations in this sector must be strengthened and participate more in the consultative organisms and assume greater management responsibilities, so that they may contribute efficiently to attain greater competitiveness.

## **FINAL CONSIDERATIONS**

**Even though this document is highly critical on occasions with some of the statements included in the Green Paper, it acknowledges the amazing courage of the Commission to put forward issues that, so far, had never been submitted to public, transparent, open, participative debate.**

**Thus, Galicia would like to congratulate and thank the Commission for this chance to take part in this decisive reflection that might bring about the adoption of a new CFP, to attain, as soon as possible, the sustainable management of fishing resources demanded by the European public opinion.**

## **RÉPONSE DE LA GALICE AU LIVRE VERT SUR LA RÉFORME DE LA PCP**

## INTRODUCTION

La Galice est la région européenne où la pêche, l'aquaculture et la pêche de fruits de mer ont le plus d'importance, et, en même temps la plus dépendante de ces activités productives. En Galice, ils existent de nombreuses communautés côtières de petite taille pour lesquelles ces activités constituent le moteur principal –et souvent le seul– de l'économie locale. C'est pourquoi la Galice observe avec un intérêt tout particulier les événements qui touchent ou sont susceptibles de toucher ces secteurs de la production.

Le 22 avril 2009, la Commission Européenne a rendu public le Livre Vert pour la réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP)<sup>1</sup>, qui propose une réflexion sérieuse sur toutes les questions controversées exprimées en diverses occasions à propos de la PCP et de son efficacité; elle reconnaît ses échecs et pose un certain nombre de questions portant sur des sujets complexes, tout en invitant de manière générale et ouverte à participer au débat.

La Galice reconnaît l'attitude courageuse de la Commission Européenne et l'en remercie. Elle souhaite prendre part au débat et s'efforcer de donner une réponse responsable à ce Livre Vert, en espérant que sa contribution soit la plus utile possible pour parvenir à une réforme qui fasse de la PCP un véritable projet européen, soutenu par l'opinion publique de l'Union et reposant sur l'esprit des Traités, en accord avec les règles du marché libre. Elle doit consolider la pêche et l'aquaculture en tant que secteurs de la production, de façon à garantir un digne niveau de vie aux personnes qui y sont employées, à respecter l'environnement et à assurer notamment l'approvisionnement des consommateurs à des prix raisonnables, comme le stipule l'article 33 du Traité CE.

De par sa nature même, la PCP doit cesser d'être un terrain de confrontation pour contribuer au grand processus de la construction européenne, à la consolidation des institutions et du droit de l'Union, ainsi qu'au rapprochement et à la coopération entre toutes les Régions et tous les secteurs socio-économiques liés aux activités halieutiques en Europe.

En Galice nous sommes convaincus que le secteur européen de la pêche a des intérêts communs qu'il est possible de concilier au profit de tous les Etats membres et de toutes nos Régions et que ces intérêts ne diffèrent pas de ceux de la Communauté internationale en la matière, tels qu'ils sont exprimés régulièrement dans les conférences internationales qui cherchent à développer le droit de la mer en général et celui de la pêche en particulier. En ce sens, la réforme de la PCP donne l'occasion de replacer l'UE à l'avant-garde du processus de modification de l'ordre juridique maritime déjà entamé dans beaucoup de secteurs.

C'est dans cet esprit européen que nous répondons au Livre Vert sur la réforme de la PCP qui entrera en vigueur à partir du 1 janvier 2013.

---

<sup>1</sup> COM (2009) 1673 final. Bruxelles, 22.4.2009

## 1.- L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

L'histoire de la PCP est le *résultat collatéral* de l'évolution historique du processus de construction européenne et on ne peut pas la comprendre en dehors de ce contexte. Nous devons assumer le fait qu'il comportait d'autres objectifs politiques qui, pour l'ensemble des citoyens européens, étaient plus importants que le développement d'une PCP équilibrée et efficace. C'est le sacrifice dont a pâti la pêche européenne qui a vu jusqu'à maintenant des résultats plutôt décevants en général en matière de conservation des ressources et de progrès économique et social du secteur:

- une PCP qui souvent n'a pas reposé sur les principes de l'ordre juridique communautaire, mais sur des exceptions.
- un secteur halieutique européen peu concurrentiel, incapable d'approvisionner son propre marché.
- des ressources, généralement surexploitées, qui n'ont pas été attribuées de la manière la plus efficace.
- un marché où, contrairement à d'autres secteurs, il n'existe pas de mobilité totale des moyens de production ce qui génère de l'inefficacité économique.
- un secteur économique qui échappe à la politique de concurrence européenne.
- un secteur souffrant de graves problèmes économiques, qui n'est donc pas attractif comme source d'emplois pour les jeunes européens.
- une politique extérieure montrant de sérieuses déficiences, qui ne parvient pas à offrir des bénéfices clairs aux acteurs économiques européens, ni ne

contribue à atteindre les objectifs prévus dans les Traités.

- des normes et des règles extrêmement compliquées et difficiles à mettre en pratique qui encouragent les rejets en mer et la déclaration de captures inférieures à la réalité.
- l'absence de pouvoirs de contrôle par la Commission sur l'application des normes communautaires.
- une politique commune qui n'est pas acceptée par le secteur concerné.
- la subsistance d'un certain paternalisme dans la gestion qui empêche le secteur de prendre ses responsabilités.

Hors de l'UE et dans le monde des relations (conventionnelles) maritimes (halieutiques) internationales, il s'est passé quelque chose de similaire et même avec des résultats pires encore. En effet, beaucoup des pays possédant de grandes façades maritimes sont des pays en voie de développement et manquent de moyens humains et matériels pour contrôler leurs eaux territoriales, qui subissent alors une surpêche. Ce qui a été créé pour renforcer l'accès des États en voie de développement à leurs ressources naturelles, et telle est la vocation des ZEE, devient alors un fardeau. Aujourd'hui, beaucoup de ces eaux sont la scène de pillages, de pêche illégale et de piraterie.

Il est évident que l'on ne peut pas continuer dans cette direction. Il faut un changement important et le moment est propice car la pêche ne constitue plus le brûlot politique qu'elle était. Maintenant que l'écueil de la ratification du Traité de Lisbonne a été évité, l'UE doit se charger plus particulièrement d'approfondir les processus et le développement de ses politiques communes.

## **2.- LA POSITION DE LA GALICE SUR LES PROBLÈMES POSÉS DANS LE LIVRE VERT ET LEUR RÉOLUTION**

### **2.1.- Les principes sur lesquels établir une future politique de la pêche dans l'Union Européenne**

La Galice partage l'analyse que la Commission fait dans le Livre Vert des échecs de la politique commune de la pêche mais, comme nous l'avons indiqué, il faut assumer comme un fait historique inévitable de ne pas avoir adopté, au cours des années d'existence de cette politique, des mesures plus propices au sain développement économique du secteur. Nous l'avons dit, les objectifs étaient autres et les circonstances politiques, sociales et économiques n'ont peut-être pas permis de faire autrement.

Mais cela ne peut plus désormais servir de justification. La réalité est ce qu'elle est : si la PCP a échoué, c'est parce que les mesures adoptées par l'UE n'étaient pas adéquates. La Galice est donc d'accord avec la Commission pour dire qu'il faut une véritable révolution et qu'elle ne peut se contenter d'être formelle ou faite de compromis : **le système de gestion des pêcheries doit être radicalement différent, c'est-à-dire qu'il faut tout bonnement oublier le système actuel et en concevoir un autre plus simple et efficace**

Mais avant d'aborder les réponses aux questions que pose le Livre Vert, il est nécessaire de définir quelques concepts de base, sur lesquels, selon nous, la future PCP doit se baser :

- 1.- La pêche est une activité économique comme n'importe quelle autre et doit donc reposer sur les notions d'efficacité et de compétitivité.
- 2.- La politique de la pêche doit encourager une taille d'entreprise adéquate et une concentration rationnelle des opérations, mais en s'assurant qu'elles soient réparties de manière harmonieuse et équilibrée tout le long du littoral de l'Union.

3.- Il faut reconnaître que la pêche artisanale et la pêche de fruits de mer jouent un rôle social et permettent une redistribution de l'économie, et qu'à ce titre, elles doivent être distinguées de la pêche industrielle et soumises à des règles spécifiques.

4.- Il faut mettre en place une politique qui rende l'emploi en mer attractif pour la jeunesse européenne.

5.- Le marché des produits de la pêche doit être un marché unique et ouvert à la concurrence entre tous les pays producteurs, mais, au nom de la protection des consommateurs européens et du maintien de règles de concurrence justes, ainsi que de la traçabilité des produits, il ne doit pas être ouvert aux productions qui ne sont pas soumises à l'origine aux mêmes normes socio-économiques, environnementales, sanitaires et de qualité que celles que doivent respecter les producteurs européens. On doit en particulier être attentif aux produits provenant de pêche illégale, non déclarée ou non réglementée.

6.- La pêche, dans son aspect extérieur, ne doit pas être un élément de coopération au développement différent des autres secteurs économiques, et ce indépendamment du fait qu'elle doive respecter le principe d'articulation des politiques communautaires prévu à l'article 178 du traité CE.

Ces principes étant posés, nous allons tenter de répondre aux questions lancées par la Commission européenne dans le Livre Vert pour la réforme de la PCP, en prenant les sujets dans l'ordre proposé par ledit document.

### **2.2.- Remédier le problème profondément enraciné de la surcapacité des flottes**



Le Livre Vert pose à ce sujet les questions suivantes :

- *Faut-il limiter la capacité par la voie législative? Si oui, comment?*
- *Un fonds ponctuel de déclassement peut-il être la solution?*
- *Serait-il possible de recourir davantage aux droits transférables (individuels ou collectifs) pour réduire la capacité des flottes industrielles et, si oui, comment mettre en place cette évolution? Quels garde-fous convient-il de prévoir en cas de mise en œuvre d'un système de ce type? D'autres mesures pourraient-elles avoir le même effet?*
- *Ce choix doit-il être laissé entièrement à la discrétion des États membres ou faut-il fixer des normes communes au niveau des régions marines ou de l'Union Européenne?*

Pour répondre à ces questions dans une logique économique et dans la logique de l'ordre juridique communautaire, il faut auparavant s'arrêter sur quelques considérations. Aujourd'hui, personne ne s'aventurerait à contester le fait que, pour être compétitives dans une économie mondialisée, les entreprises doivent viser la productivité durable maximale concept qui exprime l'influence du travail - ou de tout autre facteur productif dans la production totale d'une entreprise, d'un secteur ou de l'économie d'un pays.

La productivité dépend essentiellement des qualités professionnelles, des technologies employées et de l'organisation de l'entreprise. Il s'agit d'un élément fondamental pour expliquer la croissance et la capacité à faire face à la concurrence. Si la productivité est un concept clair, sa quantification reste problématique étant donné les difficultés à imputer les changements dans la production aux différents facteurs qui entrent en jeu (capital, travail humain et ressources naturelles) ou à comparer différentes unités de production à des périodes distinctes.

La question que l'on peut se poser est de savoir s'il faut appliquer à la pêche européenne des modèles à forte intensité de capital ou plutôt à forte intensité de main d'œuvre. À notre avis, il faut s'orienter, avec certaines mesures correctrices, en particulier pour la pêche artisanale, vers des modèles d'exploitation à haute technologie, car les entreprises peu technicisées n'ont aucun avenir. Ne nous leurrions pas : aujourd'hui, le marché des produits de la pêche est mondialisé et se mondialisera encore plus.

On ne peut recourir au protectionnisme pour défendre un secteur peu technicisé contre les importations croissantes, car cela équivaldrait à défendre l'inefficacité, maintenir un emploi précaire et instable et, disons-le sans détour, faire une injustice, insoutenable de la part d'une Europe opulente, aux pays sous-développés.

Le sommet européen de décembre 2008 a conclu que le protectionnisme ne pouvait être une option, pas même dans le cadre de la crise financière et économique actuelle. Il faut donc rivaliser avec le maximum de technologie possible et, pour cela, les bateaux doivent être de plus en plus efficaces. Et lorsque les navires ne sont pas capables d'incorporer efficacement les nouvelles technologies, ils doivent être remplacés par d'autres. Les bateaux ne peuvent pas être vieux et doivent donc être renouvelés à une fréquence prudente.

Pourtant, la flotte européenne actuelle se trouve bloquée en termes d'investissements, sans parvenir à se moderniser totalement dans la limite de ce que permettrait la technologie d'aujourd'hui. Ceci est dû, en grande partie, à la réglementation en vigueur qui n'encourage pas le renouvellement technologique, bien au contraire; il ne s'agit pas d'un problème d'aides économiques du secteur public mais plutôt du peu de sécurité juridique que le système actuel offre aux investisseurs privés. En effet, le système n'assure pas la consolidation à long terme des droits de pêche et cette incertitude est aggravée par les bas prix que connaissent les producteurs européens, avec par conséquent des rendements économiques très marginaux.

La conséquence indésirable et collatérale en est que les chantiers navals européens, situés dans les régions côtières, ne travaillent pas à plein rendement, ce qui n'est pas facile à comprendre dans des moments de crise comme ceux que nous vivons et porte préjudice au développement d'une Politique Maritime Intégrée (PMI) en Europe, capable de consolider une activité économique durable et respectueuse de l'environnement marin. En définitive, la PCP actuelle et la surcapacité favorisent cette situation.

Pour en revenir plus directement aux questions du Livre Vert, la solution la plus logique pour résoudre la surcapacité, qui provoque la surexploitation des ressources et la stagnation économique, est, tout d'abord, le déclassement des navires qui dépassent le niveau de capacité optimal. Temporairement, on peut recourir à des mesures de limitation de l'activité ou de la performance des engins et attirail de pêche, mais cela implique, en dehors des temps imposés par la législation du travail, de compenser la situation qui impose l'inefficacité à la flotte.

Si l'on veut inverser cette situation et résoudre en même temps le grave problème de la surcapacité, on a besoin d'un cadre normatif qui définisse clairement la réduction de capacité que l'Union Européenne doit obtenir. Sinon, sans perspectives à long terme, aucun investisseur ni aucun producteur ou ensemble de producteurs ne sera disposé à faire quoi que ce soit pour réduire sa capacité. Comme dans toute activité de gestion, les objectifs doivent être clairs et bénéficier en l'occurrence d'une sécurité juridique, exprimant de façon limpide les moyens d'obtenir cette réduction de capacité et les délais.

On ne peut pas dire qu'il existe une surcapacité de manière généralisée et il est nécessaire de l'identifier, de la quantifier et de favoriser les conditions qui permettraient aux opérateurs économiques eux-mêmes de déterminer la capacité idéale. C'est pourquoi il faut tout d'abord procéder aux études nécessaires pour savoir quelles flottes (et si possible par chaque État) sont

surdimensionnées par rapport à leurs possibilités de pêche.

Naturellement, en accord avec ce qui précède et en admettant que de telles réductions de capacité soient nécessaires, elles ne peuvent être cosmétiques; elles doivent **résoudre efficacement et effectivement la surcapacité dans le délai le plus bref possible**, afin d'assurer des rentabilités normales à la flotte restante, qui en serait ainsi assainie. Si l'on souhaite résoudre la surcapacité efficacement et à court terme, **un fonds spécifique pour le déclassement est nécessaire, mais aussi des règles applicables de manière équivalente à tous les États membres et qui évitent qu'un État membre puisse bloquer l'application d'un plan de réduction sur son territoire.** La meilleure solution est peut-être, comme nous l'avons déjà noté, que ce soit le marché qui favorise la réduction de la flotte et, pour cela, les droits transférables apparaissent sans aucun doute comme l'option la plus économique et la plus rapide: cela nécessite un cadre juridique au niveau européen.

Dans cette optique, le maintien de la stabilité relative peut agir comme un obstacle au transfert des droits entre les différents États membres. Si les quotas sont définis pour chaque État membre, en effet, un système de transfert de droits n'aura de validité qu'à l'intérieur de l'État en question, et tant qu'il n'existera pas de norme équitable et équivalente pour tous les États membres, ceux-ci seront peu enclins à accepter le transfert de leurs droits à l'extérieur de leurs frontières. Il faut pourtant rester ouvert sur cette question, même si cela oblige à maintenir pendant un certain temps la Stabilité Relative, mais en contraignant alors les États à faire bénéficier de leurs droits nationaux des entreprises d'autres États membres.

En Galice nous estimons qu'un système de transfert de droits de pêche individuels au niveau européen est positif pour la réduction du grave problème de surcapacité. Mais ce système, quel qu'il soit, ne doit s'appliquer qu'à la flotte hauturière européenne. Au contraire, pour diverses raisons de nature

socio-économique, un tel schéma n'est pas approprié pour la flotte artisanale. La gestion de ce type de flotte est plus efficace au niveau régional, où certaines restrictions sont justifiées.

Il faut signaler aussi que tout système de droits transférables au niveau européen requiert une politique structurelle harmonisée, qui ne comporte pas différents mécanismes applicables à différentes régions ou États membres, car cela impliquerait une distorsion de la libre concurrence.

Par ailleurs, les systèmes de droits transférables peuvent inclure des clauses de sauvegarde qui évitent une concentration excessive des droits dans quelques mains ou empêchent que certaines régions se voient totalement dépossédées de leurs droits.

La suppression brutale de la Stabilité Relative peut poser des problèmes sociopolitiques à moyen terme. La création d'un système fonctionnel de droits transférables au niveau de l'Union Européenne devrait donc être préparée par l'adoption de certaines mesures préalables telles que :

1. Des règles de transfert équivalentes pour tous les États membres et établies au niveau communautaire ;
2. Un plan communautaire de transfert de droits, qui s'appliquera uniquement pendant une période transitoire à l'intérieur de chaque État membre.

Une fois remplies ces deux conditions et passée la période de transition, en aucun cas supérieur à cinq ans, ce plan pourrait être ouvert à toute l'Union.

Concernant la quatrième question, nous estimons que ces plans ne doivent pas être adoptés au niveau de chaque État membre. Une des erreurs du passé a justement peut-être été d'avoir laissé la liberté aux États membres d'adopter ou non un plan financé sur des fonds publics, ce qui a largement entamé l'efficacité de cette mesure au niveau communautaire. Au contraire, le plan et, très

vraisemblablement, toutes les décisions de financement doivent être décidées au niveau communautaire puisque le problème relève de cette échelle. Il peut aussi être adopté au niveau des régions marines, étant bien entendu que les mesures devraient être identiques.

### **2.3.- Mieux cibler les objectifs politiques**

Le Livre Vert rappelle que le règlement actuel sur la PCP indique que : « *la politique commune de la pêche garantit une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale* », et pose à cet égard les questions suivantes :

- *Comment les objectifs relatifs à la durabilité sur les plans écologique, économique et social peuvent-ils être définis d'une manière claire et hiérarchisée permettant de fournir des orientations à court terme et d'assurer la durabilité et la viabilité à long terme du secteur de la pêche?*
- *La future PCP doit-elle chercher à préserver l'emploi dans le secteur de la pêche ou au contraire à favoriser la création d'emplois de substitution dans les communautés côtières, grâce à la politique maritime intégrée ou à d'autres politiques communautaires?*
- *Comment définir des indicateurs et des objectifs de mise en œuvre de manière à fournir des orientations appropriées pour la prise de décision et pour la contrôlabilité de la PCP? Comment déterminer les délais pour la réalisation des objectifs?*

Concernant la première question, fondamentale pour la mise en place d'un nouveau système, la réponse est forcément que, quelque soit l'objectif fixé, on doit tenir compte, au moins à moyen et long terme, des nouvelles tendances dans la gestion des pêcheries, à savoir actuellement l'approche écosystémique et la régulation au niveau de la Production Maximale Équilibrée (PME).

Les objectifs à moyen et long terme doivent être de garantir l'exploitation dans des conditions économiques, environnementales et sociales durables. Il doit s'agir là d'un triple objectif sans qu'aucun ne puisse devenir prioritaire.

La Galice estime qu'on ne peut pas encore proposer de mesures spécifiques basées sur l'approche écosystémique à mettre en place dans l'immédiat, faute de connaissances scientifiques suffisantes. Quant à la régulation des pêcheries au niveau de la PME, nous pensons que la Commission doit développer les approches plurispécifiques, par pêcherie, qui vont au-delà des actuels plans de gestion par stock.

Toutes les limites de gestion établies par le CIEM s'appuient sur les modèles dits analytiques, mais le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 à Johannesburg a réintroduit le concept de production maximale équilibrée (« rendement maximal durable » dans le document), propre aux modèles de production généralisée :

*« 30. Pour aboutir à des pêcheries durables, les actions suivantes s'imposent à tous les niveaux : a) Maintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le **rendement maximal durable**, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks réduits, et là où c'est possible, **pas plus tard qu'en 2015** »*

Le problème est que la majorité des pêcheries sont plurispécifiques et que si l'on applique une régulation à un niveau de PME, pour des populations d'espèces différentes et avec le même système de TAC et d'attribution de quotas que le système actuel, nous ne ferions rien de vraiment nouveau, mais établirions seulement une série de TAC à un niveau inférieur que ceux en vigueur à ce jour. Nous n'y trouverions pas la solution à l'échec de la PCP actuelle.

**Au contraire, si l'on appliquait une régulation basée sur la PME à tout un groupe d'espèces qui feraient, grosso modo, partie de la même pêcherie mixte, et que le contrôle et les restrictions se traduisaient plus tard par une régulation**

**qui abandonne le contrôle du niveau des captures et qui se base uniquement sur la régulation direct de l'effort, associé à un nouveau système de droits transférables individuels, on pourrait solutionner à la fois le problème de la surcapacité de la flotte et celui des rejets en mer.**

Il existe des précédents de ce type de régulation : l'ICNAF, précurseur de l'actuelle OPANO, créa, dans les années soixante-dix du siècle dernier, un système connu sous le nom de *Two-tier quota régulation*, qui reposait sur le constat que le contrôle halieutique appliqué à chaque espèce de façon individuelle avait quelques défauts, si bien qu'on appliqua un modèle de production généralisée à la totalité des pêcheries d'espèces démersales de la George's Bank et de la zone de Boston, afin de produire un chiffre PME pour l'ensemble des espèces.

Il est clair que réguler au niveau de la PME impliquerait, si l'on veut obtenir des résultats concrets, l'abandon de la régulation actuelle au moyen de TAC et de quotas individuels, en les remplaçant par un nouveau système de régulation de l'effort qui éviterait les rejets et serait beaucoup plus simple et économique à contrôler. C'est possible, même si la mise en place pratique d'un tel système requiert sans aucun doute une réflexion plus profonde que celle que peut proposer le présent document et la réalisation d'une étude technique préalable. En ce sens, les bénéfices possibles d'un système de gestion par l'effort ne doivent pas être évalués à l'aune de l'expérience récente de l'« Annexe II » des TAC et quotas, qui s'est transformée en un exemple négatif de complexité excessive. Les systèmes de gestion par l'effort, s'ils s'appliquent à une flotte dimensionnée en fonction des ressources, peuvent être remarquablement simples et faciles à contrôler.

Tout cela pourrait être applicable aux flottes de caractère plus industriel, tandis que les flottes artisanales, qui pêchent dans les zones côtières, pourraient profiter d'un système différent, basé sur des objectifs de maintien du réseau économique et social dans les zones en question.

Quant à la deuxième question, il est évident que toute politique dans un domaine économique, et la pêche en est un, doit soutenir l'emploi, indépendamment du fait que la diversification économique des communautés côtières est bien sûr toujours souhaitable. Le problème est de savoir quel type de soutien à l'emploi on propose.

Pour commencer, reconnaissons l'évidence : en Europe, la mer comme source d'emploi est de moins en moins attractive. Les jeunes fuient toutes les marines et on y recourt massivement à l'embauche de travailleurs provenant de l'extérieur.

La compétitivité dans une société moderne s'obtient par la création d'un véritable esprit d'équipe dans les entreprises, c'est pourquoi est indispensable la création de conditions de travail agréables et durables. La mer est une vocation et on ne peut pas demander à quelqu'un qui ne l'aime pas d'y travailler. Le problème est qu'en Europe, beaucoup pourraient sentir une vocation pour un emploi en mer, mais ils n'y répondent pas parce qu'ils comprennent que ce travail n'est pas rémunéré correctement, ni ne propose de compensation adéquate, par rapport aux emplois qu'ils pourraient obtenir à terre, en termes de temps libre et de compatibilité avec la vie de famille.

La conséquence, assez justifiée de nos jours, est que l'emploi en mer est perçu comme un emploi de mauvaise qualité, que seuls peuvent accepter ceux qui, venant de l'extérieur, sont disposés à faire tous les sacrifices pour une vie meilleure que celle qu'ils avaient dans leur pays d'origine. Telle semble être la situation dans le monde de la mer en Europe et, qui plus est, dans toutes les marines : la pêche, la marine marchande et la marine militaire. L'Europe a en ce sens un grave problème.

La question est donc : comment solutionner ce problème, qui ne semble avoir cessé temporairement qu'à cause de l'actuelle crise généralisée de l'économie ? Nous commencerons de nouveau par considérer l'opportunité ou non de maintenir un schéma à forte intensité de capital, par opposition à un schéma à forte

intensité de main d'œuvre, pour déterminer l'influence sur la qualité de l'emploi de l'un ou de l'autre. En fait, nous devons être capables de déterminer s'il nous faut augmenter le niveau d'emploi dans le secteur de la pêche, au détriment de la technologie, ou utiliser davantage la technologie, au détriment du nombre d'employés.

La qualification professionnelle est l'un des éléments-clés d'une productivité élevée. Trouver des professionnels qualifiés pour travailler dans le monde de la mer requiert bien entendu plusieurs préalables. Les emplois qualifiés sont propres aux entreprises technologiquement avancées et requièrent des travailleurs très bien formés. Cela implique, c'est une évidence, que les salaires doivent être plutôt élevés et avec un « plus » attractif par rapport aux emplois standard à terre, en raison des efforts supplémentaires que suppose le travail en mer.

Si l'on ajoute que le travail en mer est plus compliqué qu'à terre, où le sol de l'usine ne bouge pas et où l'on n'est pas normalement soumis aux intempéries, il faut que les embarcations puissent offrir un certain confort. Selon toutes probabilités, ce sera possible dans des embarcations neuves, conçues suivant une réglementation officielle très stricte à cet égard.

Si l'on ne parvient pas à avoir une flotte remplissant ces conditions, la solution passera par l'embauche de travailleurs immigrés, disposés à travailler dans des conditions pénibles, ce qui ne paraît ni juste, ni souhaitable, ni durable. Finalement, il faut équilibrer le souhait de maintenir l'emploi et de fixer la population dans des régions parfois périphériques, qui ne proposent pas beaucoup d'autres possibilités d'emploi, avec la nécessité incontournable de conserver, y compris dans la flotte artisanale, un niveau de compétitivité suffisant : cela exige que l'on parle non seulement de technologie, mais aussi d'une véritable politique de l'emploi pour le secteur de la pêche.

Nous sommes alors amenés à répéter qu'une telle politique de l'emploi, la seule

acceptable au sein de l'UE, n'est possible qu'avec une flotte réduite et des pêcheries gérées à un niveau de rendement acceptable. Il nous semble en outre que cela ne peut se faire que par un changement de système de contrôle, en tenant compte des considérations qui précèdent sur les droits transférables et sur la gestion par régulation de l'effort de pêche, avec l'abandon du système actuel de TAC et de quotas. N'oublions pas que la PCP en vigueur a conduit la pêche européenne à la situation actuelle où les emplois sont de mauvaise qualité et où l'on a besoin, à l'instar de la marine marchande européenne, de recourir à de la main d'œuvre étrangère aux qualifications douteuses.

Évidemment, il est **toujours** souhaitable de développer parallèlement d'autres formes d'emplois dans les communautés côtières, à travers la PMI et d'autres politiques de l'Union, et c'est d'autant plus vrai pour le secteur de la pêche artisanale, mais une réelle politique de l'emploi, conforme aux règles générales de la PCP, est certainement nécessaire.

Quant à la troisième question formulée dans cette section du Livre Vert, la réponse dépendra des décisions qui seront prises concernant les deux précédents aspects. Si l'on remplace le système actuel par un système de contrôle de l'effort de pêche, il faudra mettre l'accent sur le contrôle statistique des captures et sur l'augmentation progressive et constante des connaissances scientifiques, ce qui peut nécessiter une véritable politique scientifique européenne, orientée de manière à obtenir les connaissances qui permettraient que le système fonctionne.

Les délais temporaires doivent être réalistes et raisonnables et proposer comme référence cinq ans pour le moyen terme et dix ans pour le long terme. Au-delà de ces marges, on adopterait inévitablement des décisions temporaires qui ne résoudraient pas les principaux problèmes, ceux-là même qui ont mené à l'échec retentissant de l'actuelle PCP.

#### **2.4.- Recentrer le cadre décisionnel sur des principes fondamentaux à long terme**

La Commission pose dans cette partie une série de questions auxquelles il n'est pas facile de répondre, peut-être en raison de leur caractère confus. On ne sait pas bien ce qu'elle suggère. D'une part, elle semble plaider pour un plus grand pouvoir exécutif de la Commission, d'autre part, elle propose d'étudier la délégation de certaines décisions qui ne sont pas suffisamment précisées pour que l'on puisse émettre un avis. Voici les trois questions posées dans cette partie :

- *Comment clarifier la répartition actuelle des responsabilités entre la prise de décision et leur mise en œuvre pour favoriser une approche à long terme et permettre une meilleure réalisation des objectifs? Quelles compétences devraient être déléguées à la Commission (en concertation avec les États membres), aux États membres et au secteur?*
- *Pensez-vous qu'il serait souhaitable de décentraliser la prise de décisions sur les questions techniques? Quelle serait la meilleure manière de décentraliser l'adoption des décisions relatives à la mise en œuvre ou de nature technique? Serait-il possible de confier les modalités d'application aux autorités nationales ou régionales, qui agiraient dans le respect de principes établis par la législation communautaire? Quels sont les risques qui en découlent en matière de contrôle et d'exécution de la politique et comment y remédier?*
- *Comment renforcer le rôle consultatif des parties prenantes dans le processus décisionnel? Quelle place occuperaient le CCPA et les CCR dans un système de mise en œuvre régionale?*

Nous trouvons difficile de répondre séparément à chacune de ces trois questions étant donné leur degré d'imbrication. La proposition de la Commission de distinguer la législation sur les principes ou fondements de la PCP et son exécution ou l'application des mesures dans la pratique se comprend et paraît raisonnable. En effet, nous sommes

dans un domaine où n'entre pas en jeu le principe de subsidiarité prévu à l'article 5 du traité TCE pour les politiques partagées et qui est exclu des politiques, telles que la conservation et la gestion de la ressource halieutique, dont les institutions de l'Union assument la compétence de façon exclusive.

C'est pourquoi nous n'avons en principe aucune objection à cette distinction, dans la mesure où les **règles fondamentales** seraient discutées et approuvées par la procédure de **codécision**, surtout dans les **domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union Européenne**. Bien que nous soyons convaincus que la proposition de possibilités d'exécution directes ne vise pas à **augmenter le pouvoir discrétionnaire de la Commission, il convient de faire disparaître de la réglementation tout aspect qui pourrait donner cette impression et, pour ce faire, la réglementation doit être claire et détaillée, la capacité d'action ou d'interprétation discrétionnaire de la Commission devrait y être réduite au minimum et ne pas échapper à tout contrôle de légalité de la part de la Cour de justice des Communautés européennes.**

**La pêche, comme toute activité économique, nécessite une sécurité juridique et ne peut être sujette au caractère arbitraire des décisions administratives.** Peut-être la procédure de comité devrait-elle en l'occurrence être adoptée pour offrir plus de garanties dans la prise de décisions et assurer la participation des organisations professionnelles concernées. **En fait, il est nécessaire d'éviter de donner l'impression que la délégation d'exécution de la PCP à la Commission couvrirait des agissements discrétionnaires et inattendus de sa part, en l'absence d'une réglementation extrêmement claire et détaillée indiquant ce qu'on peut faire et ce qu'on ne peut pas faire. Cependant, il est clair que le maintien d'un cadre de gestion communautaire est souhaitable et qu'il faut empêcher le fractionnement et la délégation de la gestion aux États**

**membres, sauf peut-être sur certains aspects liés à la pêche artisanale.**

Par ailleurs, si l'on choisit une procédure de type comitologie, il faut donner des représentants et des pouvoirs de décision aux organes démocratiquement élus qui représentent des secteurs bien précis. Les administrations publiques, dans la mesure où elles agissent au nom des électeurs européens, et le Parlement semblent alors des options logiques, bien qu'elles ne soient évidemment pas les instances les plus adéquates pour effectuer la microgestion qu'exige la PCP. En dehors des administrations, ce type de représentation ne peut être attribué qu'aux représentants des collectifs professionnels, comme par exemple les organisations de producteurs, dont la nouvelle politique devrait considérablement renforcer les moyens et les fonctions.

Répondre aux deux dernières questions est totalement prématuré, mais il nous semble que décentraliser les décisions techniques n'est probablement pas le plus approprié et que le cadre communautaire paraît pour le moment plus adéquat. On peut envisager une approche régionalisée, mais ce serait actuellement prématuré car il faut d'abord résoudre des questions plus profondes.

## **2.5.- Encourager le secteur à assumer davantage de responsabilités dans la mise en œuvre de la PCP**

Le Livre Vert montre qu'étant donné l'approche essentiellement descendante qui a jusqu'ici caractérisé la PCP, le secteur de la pêche n'a jamais été encouragé à se comporter en acteur responsable, devant rendre compte de l'utilisation durable d'une ressource publique, et que la mise en place de mécanismes de cogestion pourrait contribuer à remédier à cette situation. Les questions posées sont alors les suivantes :

- *Comment donner davantage de responsabilités au secteur pour qu'il dispose d'une plus grande marge de manœuvre tout en continuant à contribuer aux objectifs de la PCP?*

- *Comment améliorer la structure du secteur de la capture pour qu'il puisse assumer ses responsabilités dans le cadre de l'autogestion? Les OP doivent-elles devenir des organes par lesquels le secteur assume ses responsabilités en matière de gestion? Comment assurer la représentativité des OP?*
- *Quels sont les garde-fous et les mécanismes de supervision nécessaires pour garantir que l'autogestion du secteur de la capture atteigne son but et permette une bonne mise en œuvre des principes et objectifs de la PCP?*
- *Le secteur de la capture doit-il assumer une plus grande responsabilité financière en payant les droits de pêche ou en contribuant aux coûts de gestion liés, par exemple aux contrôles? La pêche industrielle doit-elle être la seule concernée?*
- *Lors de l'attribution d'un plus grand nombre de responsabilités au secteur, comment mettre en œuvre les principes de bonne gestion et de proportionnalité tout en contribuant au renforcement de la compétitivité du secteur?*
- *Y a-t-il des exemples de bonnes pratiques dans certaines pêcheries qui mériteraient d'être diffusés à plus grande échelle? Faut-il prévoir des mesures d'incitation en ce qui concerne le recours aux bonnes pratiques? Si oui, comment?*

Toutes ces questions nous ramènent à la nécessité d'une réglementation claire, qui permette au secteur de connaître exactement les bénéfices économiques et organisationnels qu'il peut tirer de l'adoption de certaines pratiques. **En fait, nous touchons une fois de plus le problème de la sécurité juridique dont ont besoin les entreprises pour agir et qui à ce jour n'existe pas.** Il faut que l'industrie de la pêche assume ses responsabilités, mais ce n'est possible que si on lui permet de

bénéficier de garanties juridiques suffisantes, ce qui implique en particulier l'existence d'un mécanisme d'acquisition de droits de pêche à long terme, agissant alors comme garantie d'investissement.

C'est pourquoi il est absolument nécessaire que la réglementation soit simple, facilement applicable et uniforme dans toute l'Union Européenne, même si l'application des règles est gérée au niveau de chaque État membre. On ne peut donner plus de possibilités de gestion au secteur si on ne spécifie pas clairement ce qu'on lui délègue et la marge de liberté dont il dispose pour organiser son activité économique. Finalement, nous parlons de droits que les opérateurs pourraient utiliser pour eux-mêmes ou par l'intermédiaire des OP et autres organisations du secteur, comme les Confréries de Pêcheurs dans le cas de la pêche artisanale et la pêche aux coquillages en Galice.

Plus on définira les droits de propriété ou d'usage que l'on octroie individuellement à chaque opérateur, ainsi que les modalités de leur transfert, plus on pourra être exigeant en matière de gestion, mais plus le secteur sera aussi encouragé à s'organiser de manière économiquement efficace. **La création d'un système de droits européen n'implique pas que les ressources marines perdent leur caractère de bien public: nous parlons bien de droits d'usage qui, à l'instar des droits de propriété, doivent être assortis d'un système qui fournisse une sécurité juridique aux opérateurs et une perspective suffisamment longue pour stimuler les dépenses d'investissement.**

Concernant les questions sur l'attribution aux OP de facultés minimales de cogestion, il est d'abord nécessaire, de tenir compte dans ces considérations aux autres organisations représentatives du secteur et que le système assure les principes suivants, sans lesquels lesdites organisations se trouveraient désarmées pour accepter ces délégations de responsabilités:

1. Si l'on veut que les OP jouent un rôle actif dans une **réduction adéquate** de



la flotte européenne, il est indispensable de créer un cadre juridique unitaire dans l'Union, qui indique les objectifs de réduction ainsi que les délais et permette le développement d'un **véritable espace et marché interne de la pêche**.

2. Toute mesure de réduction non assortie de dispositifs réglementaires serait absurde et n'empêcherait pas la situation de se reproduire. L'économie de la pêche est telle que, si leur accès était libre, les pêcheries finiraient toujours par connaître une situation de surpêche, où les coûts et les bénéfices s'équilibreraient. Par conséquent, **il faut mettre en place un système européen de restriction de l'accès aux pêcheries, au moyen d'une réglementation à l'échelle de l'Union qui empêche la création de systèmes différents au niveau des États membres**, ce qui ne serait pas conforme à l'idée du marché intérieur unique, ni à une réglementation unique et non segmentée de ce marché.
3. La mise en place pour la pêche industrielle d'un **système européen de droits de pêche individuels transférables, qui en principe ne serait pas applicable à la pêche artisanale**, est indispensable. Un tel système favoriserait une concurrence saine et libre dans le secteur, qui nécessiterait alors moins de régulation et d'interventions et permettrait aux OP une véritable réorganisation de l'activité. **Le système de transfert devrait envisager ce qui est transférable aussi bien au niveau individuel que d'OP à OP**. Les principes de meilleure gestion et de proportionnalité ne seront appliqués par le secteur que lorsqu'il sera possible dans la pratique de rationaliser l'exploitation pour que les navires soient plus opérationnels et efficaces économiquement, et pour éviter les rejets.

4. Il faut admettre, sans complexes ni préjugés, que **nous avons besoin d'une simplification des normes et des règlements**, en nous appuyant bien entendu sur les données scientifiques et les résultats de la recherche pour mettre en place une politique. Une approche différente est possible, surtout si l'on se rapporte aux pêcheries plurispécifiques des flottes industrielles, qui devrait se baser uniquement sur un système de gestion de l'effort de pêche et sur des mesures techniques sans limitation des captures. Notre tendance a été d'oublier que les TAC avaient été créés, au départ, pour réguler le niveau de mortalité halieutique que produisait l'effort de pêche exercé sur une population donnée. **Nous devons reprendre les principes fondamentaux et réguler l'effort par des moyens simples: un règlement sur la gestion de l'effort à partir du nombre de jours de pêche est facile à appliquer, peu coûteux pour le trésor public et très efficace**, si l'effort est limité à un niveau réaliste. Et cela **peut réellement éviter le problème des rejets**: pas de distorsion de la règle économique de la pêche, dissuasion des déclarations incomplètes et, sans aucun doute, diminution des erreurs dans les calculs.
5. Enfin, les possibilités d'auto-organisation que l'on mettra à disposition des organisations de producteurs ne doivent pas encourager la sclérose du secteur autour de ces organisations, mais au contraire **encourager la mobilité, la flexibilité et l'utilisation de modèles législatifs de coopération au niveau européen**.

L'exploitation à accès restreint et avec des droits transférables le plus librement possible produirait sans nul doute une rationalisation et une maximisation des bénéfices. Si on laissait alors la totalité des bénéfices aux entreprises participantes, il est évident que la pression pour l'autorisation de

nouveaux accès serait énorme. C'est pourquoi la différence par rapport aux bénéfices normaux dans d'autres activités devrait servir l'intérêt public.

## **2.6.- Développer une culture d'observance**

Le Livre Vert rapporte le contenu d'un rapport publié par la Cour des comptes européenne, qui décrit longuement les déficiences du système de contrôle de la pêche dans l'Union Européenne et aboutit à la conclusion que ce système n'est, en général, pas assez strict, que les sanctions ne sont pas dissuasives et que les inspections ne sont pas assez fréquentes pour encourager le respect de la réglementation. Dans ce contexte, la Commission formule les questions suivantes :

- *Comment améliorer les systèmes de collecte de données, sur le court et le moyen terme, de façon à garantir la cohérence des informations utilisées aux fins de l'exécution de la réglementation?*
- *Selon vous, quels mécanismes de mise en œuvre permettraient le plus efficacement d'obtenir un haut niveau de respect des règles: des mécanismes centralisés (tels que des actions directes de la Commission ou des contrôles nationaux ou transnationaux), ou plutôt des mécanismes décentralisés?*
- *Seriez-vous favorables à l'instauration d'un lien entre, d'une part, la mise en œuvre effective des responsabilités en matière de contrôle et, d'autre part, l'accès aux financements communautaires?*
- *Un recours accru à l'autogestion du secteur pourrait-il contribuer à cet objectif? La gestion au niveau des régions géographiques pourrait-elle concourir au même but? Quels mécanismes permettraient d'assurer un haut niveau de respect des règles?*

Il est relativement facile de répondre à toutes ces questions. La politique de la

pêche et les règles de conservation doivent évidemment être contrôlées de manière efficace. Pour qu'existe ce contrôle efficace, il ne fait aucun doute que la collaboration de toutes les administrations publiques et du secteur lui-même est requise.

Mais pour qu'un système fonctionne, on doit s'assurer de l'absence de discrimination et d'une application homogène du contrôle. Aujourd'hui, malgré les progrès notables réalisés, **les professionnels n'ont pas le sentiment que les normes sont appliquées de façon identique dans tous les pays: tous tendent en général à penser que leurs voisins les respectent moins.** Il est nécessaire d'enrayer ce phénomène définitivement et, pour ce faire, nous exposerons quelques considérations sur lesquelles doit reposer le système qui permettra de résoudre les problèmes évoqués :

1. **Celui qui possède les compétences doit se charger du contrôle :** dans le cas de la Commission, il est évident qu'elle doit disposer des moyens exécutifs et directs nécessaires pour contrôler les aspects de la PCP qui relèvent de sa compétence exclusive. Elle doit donc **disposer de mécanismes de contrôle direct et, en tout cas, des compétences de haute inspection des systèmes nationaux ou régionaux.** C'est la clé de l'égalité des règles du jeu à l'échelle de l'UE.
2. Un système aussi compliqué que le système actuel, avec un tel enchevêtrement de règles, est difficile et cher à surveiller, et il mène probablement à la situation que nous connaissons aujourd'hui. Une **simplification de la réglementation est par conséquent essentielle à l'efficacité du système; il s'agit d'adopter des règles qui soient réellement les plus efficaces pour les objectifs fixés et d'éviter celles qui ne le sont pas.**
3. De même qu'on a entériné le principe du «pollueur-payeur», il faut aussi instaurer clairement des

mécanismes réglementaires pour que celui qui enfreint régulièrement la loi, loin d'être favorisé par le financement communautaire, répare les éventuels dommages causés à d'autres opérateurs.

4. En outre, le contrôle sera facilité par l'intervention des scientifiques, des administrations concernées, du secteur et de la Commission, dès le début du processus décisionnel de la PCP. Cette façon de «faire de la politique» de manière «ascendante» faciliterait considérablement la gestion et le respect des règles.

## **2.7.- Serait-il bon d'établir un régime de pêche différencié pour protéger les flottes côtières artisanales ?**

La Galice considère qu'il faut reconnaître le rôle économique et social particulier que joue la pêche artisanale et la pêche aux coquillages par rapport à la flotte hauturière.

La pêche industrielle, chargée du grand approvisionnement de produits de pêche au marché européen, réunit toutes les caractéristiques de tout autre activité économique et, par conséquent, doit être développée en suivant les paramètres d'efficacité et de compétitivité, étant les objectifs à moyen et long terme, ceux de garantir l'exploitation dans des conditions économiques, sociales et environnementales soutenables.

Cependant, la pêche artisanale exerce son activité dans des écosystèmes plus sensibles, liés à beaucoup d'occasions à la zone côtière ou infralittorale et en apportant au marché des produits de qualité et d'importante valeur économique. En outre, la petite pêche côtière est le fondement économique des établissements de population dispersés sur la côte européenne, qui ont une grande importance dans la répartition géographique de l'activité économique. Sans compter qu'il s'agit d'une activité qui se marie bien avec d'autres aspects de la PMI et présente ou peut présenter de fortes synergies avec d'autres activités de l'économie maritime. L'intérêt du maintien et de l'optimisation de

la pêche artisanale comme activité distincte fait donc l'unanimité.

Dans son Livre Vert, la Commission pose les questions suivantes :

- *Comment adapter la capacité globale des flottes tout en s'attaquant aux problèmes sociaux touchant les communautés côtières et en tenant compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises?*
- *Comment un régime différencié pourrait-il fonctionner en pratique?*
- *Comment établir une typologie des pêcheries artisanales en fonction de leurs liens avec les communautés côtières?*
- *Dans quelle mesure l'Union Européenne doit-elle donner des orientations et assurer des conditions de concurrence égales?*

Il est évident que la pêche artisanale nécessite un régime différencié et distinct de celui que nous avons exposé jusqu'ici. Pour commencer, **il est nécessaire de proposer une définition de la pêche artisanale**, qui tient en compte les spécificités de chaque région et qui ne doit pas se baser uniquement sur la taille des bateaux.

Le régime de gestion de la flotte artisanale ainsi doit être fortement décentralisé, tout en respectant les principes fondamentaux de la PCP. Les flottes artisanales pourraient en plus disposer d'une partie réservée des droits de pêche, qui serait ainsi à l'abri du marché de droits proposé ci-dessus.

Le régime spécial des flottes artisanales doit **se baser pour chaque région sur les programmes intégrés que l'on considérera les plus opportuns et qui tiendront compte également de l'intégration d'autres aspects de la PMI**. Ils doivent contenir des mesures locales rationnelles, qui assurent la pérennité des écosystèmes exploités, et des mesures de type socio-économique. Pour tout cela, il

faut prévoir un financement spécial et spécifique.

## **2.8.- Tirer le meilleur parti de nos pêcheries**

Dans cette section, la Commission pose quelques questions auxquelles nous avons déjà répondu, au moins partiellement, dans les paragraphes précédents du présent document. Elle attire notre attention notamment sur l'obligation de procéder à l'exploitation des pêcheries au niveau de la PME et formule en particulier les questions suivantes :

- *Comment est-il possible de mettre en place des plans de gestion à long terme pour l'ensemble des pêcheries européennes dans le cadre de la future PCP? La future PCP doit-elle abandonner les plans de gestion par stock pour des plans de gestion par pêcherie?*
- *Faut-il envisager de réformer la PCP en deux temps, en prenant d'abord des mesures spécifiques visant à atteindre la PME d'ici à 2015 et ensuite des mesures destinées à maintenir la PME en tant que niveau maximal d'exploitation après cette date?*
- *Comment concrétiser l'engagement en faveur de la PME dans les pêcheries mixtes tout en évitant les rejets?*
- *Quel devrait être le système de gestion principal des pêcheries communautaires et à quelles pêcheries devrait-il s'appliquer? Limitation des captures? Limitation de l'effort de pêche? Une combinaison des deux? Existe-t-il d'autres possibilités?*
- *Quelles mesures prendre pour réduire davantage les rejets dans les pêcheries européennes? Une gestion faisant appel aux quotas transférables pourrait-elle être utile à cet égard?*

Le Livre Vert affirme par ailleurs qu'une gestion basée sur l'effort de pêche, qui limiterait donc les jours de sortie en mer d'un navire, supprimerait ce problème, mais

pourrait être insuffisante pour atteindre les objectifs de la PCP.

En réponse à la première question, il est clair qu'un système, quel qu'il soit, de droits transférables donnerait un contenu et une efficacité aux plans de gestion. Nous ne reprendrons pas ici les arguments déjà avancés, mais **il est évident que ces plans de gestion doivent être établis par pêcherie et non par espèce**, car la pêche agit nécessairement sur des groupes d'espèces. Nous remercions donc la Commission d'analyser ce sujet qui supposerait l'abandon du système actuel, déjà caduc et inefficace dans la lutte contre les rejets, pour le remplacer par une gestion simple, économique et efficace de l'activité halieutique.

Pour répondre à la deuxième question, **nous devons insister de nouveau sur le fait que le concept de gestion au niveau de la PME n'a de sens que s'il s'applique à l'ensemble des pêcheries et non espèce par espèce**. S'il était appliqué par espèce, le résultat serait qu'aux traditionnels niveaux de référence  $F_{0.1}$ ,  $F_{max}$ ,  $F_{lim}$ ,  $F_{pa}$  et  $F_{loss}$ , on ajouterait un niveau :  $F_{msy}$ , avec très peu de répercussions concrètes et en augmentant encore la **confusion existante**. C'est pourquoi, sachant qu'il est nécessaire selon nous de limiter l'accès et de définir les droits de pêche individuels et collectifs et leur transmissibilité, **notre réponse aux deux délais envisagés dans cette deuxième question est positive**.

La troisième question trouve une réponse analogue et, comme nous l'avons déjà dit, cet engagement ne pourra être pris que si l'on élabore un modèle de production pour chaque pêcherie dans son ensemble, et non pour chaque espèce, comme cela est fait actuellement dans certains pays. **La meilleure façon d'éviter les rejets en mer est de mettre en place un système de contrôle de l'effort de pêche sans quotas de capture**.

**Nous avons déjà répondu à la quatrième question en faveur d'un système de contrôle portant uniquement sur l'effort de pêche: réguler la même**

**chose par deux moyens, l'effort de pêche (mesure directe) et les quotas de capture (mesure indirecte), rend le système inefficace. Il faut choisir l'un ou l'autre, la combinaison des deux est vivement déconseillée.**

Enfin, concernant la cinquième question, tout en rappelant qu'un système de gestion de l'effort (qui peut inclure des quotas individuels d'effort) est le plus approprié pour éviter les rejets, nous tenons à souligner qu'un **système de droits transférables, qui permette le regroupement de quotas de capture de différents opérateurs, aide aussi évidemment à rationaliser l'exploitation, en fournissant au moins une solution partielle aux opérateurs qui ont différents quotas individuels**, puisqu'en les rassemblant, ils n'ont plus à rejeter à la mer les espèces pour lesquelles chacun d'eux n'a pas de quota. **Les mécanismes réglementaires qui seront mis en place doivent permettre au secteur de choisir parmi une large gamme de solutions.**

Pour terminer, **le passage d'un système de quotas à un système d'effort n'implique aucune modification des analyses qu'effectue le CIEM, ni sur le fond, ni même sur la forme.** Une fois définis les TAC individuels, sur la base d'une analyse annuelle, il s'agirait de trouver leur équivalent en termes d'effort de pêche. La seule nouveauté résiderait dans l'analyse de chaque pêcherie dans son ensemble en vue de mettre en place des mesures au niveau de la PME pour chacune d'elles.

## **2.9- Stabilité relative et accès aux pêcheries côtières**

En analysant les choses avec une perspective historique, en Galice nous pouvons admettre que la Stabilité Relative a été utile pour déboucher la situation à laquelle on était arrivé, en permettant le développement de la PCP. Mais nous croyons fermement que le maintenir actuellement, comme l'indique le Livre Vert, **manque de sens et s'avérerait nuisible pour le développement normal de la pêche comme activité productive, c'est**

**pourquoi nous estimons qu'il devrait être supprimé.**

Quant aux deux questions que pose le Livre Vert :

- *Comment aménager le principe de stabilité relative pour qu'il contribue davantage aux objectifs de la PCP? Faut-il l'abroger ou plutôt l'assouplir? Et si oui, comment? Comment mettre en place ces autres systèmes?*
- *Faut-il réserver la zone des douze milles nautiques aux navires de pêche artisanale?*

Le mal appelé «principe» de Stabilité Relative, n'est rien d'autre qu'une clé de partage - qui suppose en outre une dérogation des dispositions des Traités-a été implantée il y a presque 30 ans. Aujourd'hui la situation est très différente à celle d'alors et la Stabilité Relative s'est transformée en cause d'inefficacité économique. En outre, elle contribue de manière décisive au problème des rejets. C'est pourquoi, à notre avis elle doit être abrogé bien que la prudence recommande une période de transition de cinq ans maximum pour l'éliminer et implanter un nouveau système. L'introduction de droits transmissibles de pêche au niveau communautaire, pour les flottes industrielles, permettrait d'adapter à la réalité de pêche la distribution de TAC y de quotas.

**Nous sommes d'accord sur les stocks de restrictions des possibilités de pêche, dans cette bande des douze milles.**

## **2.10.- Commerce et marché – du navire au consommateur**

Si la politique de conservation et la PCP en général ont été un échec retentissant, surtout pour la création d'un marché unique de la pêche en accord avec les dispositions des Traités, l'échec est total en ce qui concerne la politique commerciale. Le Livre Vert le reconnaît implicitement quand il affirme que :

*« Globalement, les prix à la première vente sont restés stables, même lorsque, comme*

en 2008, le prix des carburants a connu des variations exceptionnelles.

Il en découle trois conséquences importantes :

- (1) la persistance de prix bas encourage les pêcheurs à produire plus ;
- (2) l'impossibilité de répercuter l'augmentation des coûts de production sur le consommateur se traduit par une faiblesse chronique de la rentabilité et incite également à la surpêche ;
- (3) les pêcheurs dépendent par conséquent davantage des aides publiques, de sorte que celles-ci deviennent une partie intégrante et permanente des plans d'exploitation du secteur de la pêche. »

On ne trouvera pas reconnu plus clairement cet échec de l'OCM pour les produits de la pêche. Le fait que le Livre Vert constate la fragmentation des organisations de producteurs renforce l'idée que nous nous trouvons face à une politique inefficace et en retard. En général, on peut affirmer que **le secteur de la pêche est particulièrement inquiet du simplisme de certaines des analyses économiques qui accompagnent les plans de gestion présentés par la Commission**. Si l'on prend le cas du merlu européen, elle conclut en effet, par exemple, que les restrictions des captures résultant de l'application des plans provoqueront une hausse des prix qui compensera économiquement la diminution quantitative : ni l'élasticité de la demande, ni son élasticité croisée ne sont analysées pour chercher à savoir comment va se comporter le marché face à d'éventuels substituts au produit dont on restreint la capture.

La situation des pratiques de concurrence sur le marché des produits de la pêche s'est sensiblement altérée ces dernières années, avec des conséquences très néfastes pour les producteurs, au point que les normes de stabilisation des prix envisagées dans l'OCM ne servent à rien et que toute tentative de les appliquer provoquera sans aucun doute

une décapitalisation sans effets positifs pour les OP.

**La structure des marchés s'est vue altérée ces derniers temps de manière substantielle par un processus de concentration du côté de la distribution qui, dans le cas des produits du secteur primaire, a des effets très négatifs sur les producteurs, sans que les consommateurs n'en tirent aucun bénéfice.**

Dans toute l'Europe, le secteur de la distribution a connu des changements importants, qui ont commencé dans les années soixante-dix et se sont accélérés avec l'arrivée de Wal-Mart sur le continent. Cela a provoqué une réaction des chaînes européennes existantes et un processus d'accords, de fusions et autres, sous le prétexte d'atteindre un niveau de concentration suffisant pour contrebalancer le pouvoir de cette grande entreprise américaine.

Ainsi, les dix premières chaînes de distribution européennes atteignent en 2004 36,8 % de parts du marché européen des fruits et légumes, et vraisemblablement une part équivalente du marché du poisson. La tendance, loin de s'essouffler, s'est renforcée depuis et il paraît clair qu'elle va persister très longtemps. Les prévisions pour 2008 avançaient une part de marché de 37,9 %, avec en parallèle une augmentation des ventes de 18,84 %. À cela s'est ajouté un autre type d'établissements ou de chaînes, les magasins *hard discount* ou *discountt*, qui ont un effet similaire à celui des grandes surfaces.

Par exemple, en Espagne, 81,9 % des achats alimentaires se font dans ce qu'on appelle les « circuits dynamiques », c'est-à-dire les magasins en libre-service (supermarchés, hypermarchés et *discount*), seulement 2,7 % dans les magasins traditionnels et 11,2 % dans les boutiques spécialisées. En même temps, la concentration du secteur « dynamique » est très forte. Les achats alimentaires par le consommateur final se concentrent de plus en plus autour de la grande distribution alimentaire, qui devient la seule porte

d'accès aux aliments pour le consommateur et la seule porte d'accès au consommateur pour les producteurs. Aujourd'hui, la surface de vente au détail prédominante est celle des supermarchés et des grandes surfaces (400 m<sup>2</sup> – 999 m<sup>2</sup> et plus de 1000 m<sup>2</sup>) qui occupent 56 % de la surface totale. Si l'on y ajoute les magasins en libre-service (jusqu'à 399 m<sup>2</sup>), on atteint 69,3 %. La surface occupée par les hypermarchés représente encore 15,9 %. Ces différents types de magasins totalisent donc 85,2 % de la surface de vente dans la distribution espagnole.

Outre les grandes chaînes de distribution, un autre type de structures est à prendre en compte dans le processus général de concentration croissante et progressive de la distribution alimentaire. Les grands groupes de la distribution possèdent leurs propres centrales d'achat qui négocient directement avec les fournisseurs, mais il en existe d'autres qui, bien que déjà de grande taille, s'associent à d'autres entreprises en centrales d'achat. Finalement, une bonne partie des détaillants qui n'appartiennent pas à ces grands groupes doivent aussi organiser leurs achats au travers d'une superstructure commune, la centrale d'achat, pour ne pas perdre de « pouvoir » par rapport à leurs concurrents.

**Cette nouvelle structuration n'a pas d'effet positif en termes de prix pour le consommateur. Elle aboutit uniquement à une accumulation des marges commerciales, auparavant réparties dans une chaîne d'intermédiaires plus nombreux, au profit de ces grandes enseignes de distribution et d'achat. L'information fournie au consommateur et la qualité des produits se sont aussi de ce fait détériorées.**

La Grande Distribution Alimentaire (GDA) est extrêmement sélective dans le choix de ses fournisseurs et laisse peu d'espace aux producteurs primaires, pourtant très nombreux, qui se trouvent désarmés, à cause de leur faible pouvoir d'opposition, face à l'énorme pouvoir d'achat des grandes surfaces et des centrales. La GDA influe surtout sur le prix perçu par le producteur primaire dans les halles de criée.

Les problèmes du circuit de distribution alimentaire diminuent donc les revenus des pêcheurs européens, étant donné la pression à la baisse sur les prix offerts au producteur primaire pour des demandes peu raisonnables. Les paiements sont en plus retardés dans le temps, les produits retournés sans justification, les importations sont excessives, les coûts de production ne sont pas couverts, il n'existe pas de contrats-types efficaces, ni de régulation dans ce domaine, etc.

Les marges commerciales de la distribution sont allées croissant entre 2001 et 2004, surtout celles des fruits et légumes. Les chiffres semblent suggérer que non seulement les gains de productivité n'ont pas été répercutés sur les prix au consommateur, mais les recettes des distributeurs ont augmenté. Dans le monde de la pêche, il arrive la même chose, comme le démontre la forte chute des prix moyens ces dernières années et la différence que l'on peut constater entre les prix payés au producteur primaire à la halle de criée et ceux demandés au consommateur final sur le point de vente.

En ce sens, **le secteur des achats a toutes les caractéristiques d'un secteur oligopolistique ou d'un oligopsonne.** S'il y a bien concurrence entre les différentes enseignes qui le composent sur le marché de la vente au détail, elles ont toutes intérêt à ne pas différencier les produits, ce qui leur permet d'augmenter leurs marges commerciales au détriment des producteurs primaires.

**L'altération des structures de la concurrence sur le marché des produits de la pêche est patente, puisqu'on est passé d'une situation de concurrence quasi parfaite, où les acheteurs et les producteurs étaient nombreux et incapables d'influer sur l'établissement des prix, à une structure nouvelle, où les producteurs restent nombreux et ne peuvent toujours pas influencer sur les prix, mais où le nombre d'acheteurs, agissant de manière directe ou indirecte, s'est considérablement réduit, avec en plus un pouvoir d'achat considérable.**

Actuellement, les effets des restrictions des captures dans les pêcheries européennes, étant donné l'ouverture du marché de l'Union et l'énorme pouvoir d'achat du secteur de la distribution, **donnent deux résultats:**

**1. Les prix des espèces dont la capture est restreinte non seulement n'augmentent pas, mais diminuent à cause de l'arrivée de substituts sur le marché, par l'intermédiaire des grandes enseignes de distribution.**

**2. L'espèce soumise à restriction ouvre un créneau aux produits de substitution et on peut douter de la réversibilité du phénomène.**

Précisons que ce que nous venons d'expliquer ne nous incite en aucun cas à défendre le maintien des TAC de captures. Si l'état des ressources l'exige, il faut bien sûr les réduire, mais il faudra aussi adopter des mesures efficaces qui évitent au marché de se trouver dans cette situation.

En outre, il est vital et indispensable que le processus de Réforme de la Politique de Pêche Commune soit articulé en comprenant le secteur de pêche de manière intégrée comme un tout, dans lequel interviennent de manière verticale le secteur extractif, l'industrie transformatrice, commerciale et aquaculture.

L'industrie et la commercialisation sont actuellement une partie fondamentale de l'activité de pêche en terme socio-économiques et de création de valeur ajoutée, tout comme les régions dépendantes de la pêche, ce pourquoi les Administrations doivent être conscientes de cela et tenir compte de leurs propositions au moment d'établir les différentes politiques.

Ainsi, la future PCP doit favoriser le comportement responsable et soutenable de tous les liens de la chaîne de pêche, tant en termes environnementaux que socio-économiques, ce qui sans doute, améliorera l'image du secteur. L'industrie transformatrice communautaire est socio-naturelle des pêcheurs et des aquaculteurs et

son importance économique est ignorée dans le Livre Vert.

Le Livre Vert pose les questions suivantes à ce sujet :

- *Comment les mécanismes de marché peuvent-ils être utilisés pour favoriser l'émergence de pêcheries en phase avec les demandes du marché et gérées de manière durable?*

En considérant que l'UE est une des principales destinations mondiales de produits de la pêche, la Commission Européenne doit adapter sa politique de pêche responsable et soutenable à la politique de marchés, en imposant des mesures qui favorisent ce qui est fiable et pénalisent ce qui est illégal.

Pour cette raison, nous devons miser sur **l'équilibre et la coordination entre le secteur extractif, le secteur transformatrice et le secteur commercial de produits de la pêche et de l'aquaculture**, au moyen d'instruments et de mécanismes qui stimulent et favorisent la mise en place des relations commerciales entre ces derniers, et tout cela peut être mené à bien par le biais des **Organisations Interprofessionnelles**, lesquelles agglutinent déjà à tous les liens de la chaîne, et sont considérées dans l'actuelle Organisation Commune des Marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture<sup>2</sup>, dont la Réforme est aussi un des objectifs de la Commission Européenne. Réforme, qui à ce sujet, doit être développée pour que la législation considère les interprofessions adaptées par des membres de différents pays ou une interprofession au niveau européen, puisque l'actuelle O.C.M. ne le reflète pas, et la réalité et les nécessités du secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, qui opère chaque fois plus sur un marché internationalisé, ainsi l'exige.

De même, pour faire un suivi détaillé et proche de l'évolution des marchés, tant des productions communautaires que des importations, il est indispensable de disposer

<sup>2</sup> Règlement (CE) 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 (DOUE L 17, 21 janvier 2000)



de données suffisantes et dans le délai, dans le but d'éviter de forts déséquilibres entre l'offre et la demande, par exemple, à travers des observatoires de prix,....

- *Comment la future PCP peut-elle soutenir au mieux les initiatives en matière de certification et d'étiquetage?*

Actuellement, tant par rapport à la traçabilité comme à l'étiquetage, il existe un cadre normatif développé pour le règlement correct de ces aspects. Pour cette raison, l'importance de ces aspects, requiert que la Commission Européenne devant tout nouveau développement normatif implique à tout le secteur pour que son élaboration soit objective et adaptée au marché.

Les Organisations de Producteurs, des Interprofessionnelles et d'autres Associations et Organisations représentatives du secteur peuvent réaliser un rôle important dans la certification et l'étiquetage s'ils disposent des moyens nécessaires.

- *Comment favoriser au mieux la traçabilité et la transparence dans la chaîne d'approvisionnement?*
- *De quelle façon l'Union Européenne pourrait-elle encourager l'approvisionnement en produits de la pêche provenant de pêcheries gérées de manière durable et assurer ainsi à tous des conditions de concurrence égales?*

L'UE doit articuler des normes minimales d'accès au marché communautaire, qui corrigent des situations de déséquilibre de la concurrence et qui empêchent l'entrée de produits qui ne viennent pas de pêcheries gérées soutenablement.

En ce sens, il est nécessaire d'équiper et d'intensifier les contrôles des produits de la pêche, de la pêche aux coquillages et de l'aquaculture afin de garantir leur qualité et leur sécurité, spécialement aux produits importés de pays tiers pour s'assurer qu'ils remplissent les mêmes conditions hygiéniques, sociales et environnementales que les produits communautaires.

Actuellement les produits de pêche transformés dans l'Union Européenne jouissent d'une qualité et valeur ajoutée contrairement à nos concurrents directs, qui toutefois, sont soumis à des réglementations hygiéniques, sociales et environnementales plus négligentes en comparaison avec nos industries manufacturières, ce qui souvent, place l'industrie communautaire dans une situation d'inconvénient compétitif.

Pour cette raison, on doit garantir le contrôle total des pêcheries et la soumission générale de toutes les flottes aux mesures de conservation et de gestion adoptées multilatéralement en défense des ressources. En plus d'exiger l'accomplissement de la réglementation hygiénique, environnementale, de travail,... pour tous ces produits dérivés de la pêche, la pêche aux coquillages et l'aquaculture à son entrée à l'Union Européenne, comme on l'exige à l'industrie communautaire pour que tous les opérateurs fassent concurrence dans les mêmes conditions.

- *Comment les OP peuvent-elles davantage contribuer à mettre la production en adéquation avec la demande? Quels nouveaux instruments de marché pourraient être mis en œuvre au travers des OP? Comment les pêcheurs peuvent-ils améliorer leur position par rapport au secteur de la transformation et de la distribution?*

L'Organisation Commune des Marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture contemple déjà des mécanismes d'intervention, et la future Réforme de cette Organisation Commune des Marchés, qui est un objectif de la Commission Européenne, et doit être orientée à rendre effectifs et efficaces ces mécanismes, en dotant les Organisations de Producteurs et les Interprofessionnelles principalement, puisqu'ils rassemblent tous les liens de la chaîne, les moyens nécessaires pour que de manière correcte ils obligent les membres à remplir les normes d'ajustement de l'offre à la demande, en les dotant, par conséquent, d'outils suffisants.

C'est pourquoi, il faut renforcer le pouvoir des Organisations de Producteurs et les Organisations Interprofessionnelles pour qu'ils puissent être efficaces dans les interventions d'ajustement de l'offre.

D'autre part, il faut tenir compte que l'industrie de transformation fait face à des marges très faibles face aux détaillants. Par conséquent, la pression vient de la fin de la chaîne et la solution doit être appliquée dans tous les liens, c'est-à-dire, tant à la pêche comme à la transformation.

- *Quel rôle la politique commerciale joue-t-elle dans l'équilibrage des intérêts des producteurs et des consommateurs et de nos relations avec les pays exportateurs?*

Le principal rôle de la politique commerciale est d'assurer **un approvisionnement de matière première stable en prix et en qualité compétitifs sur le marché communautaire**, l'UE doit promouvoir la pêche responsable et soutenable à travers une politique commerciale efficace, tout en s'assurant que cet approvisionnement provient toujours de pêcheries soutenables et responsables.

Par rapport à **l'approvisionnement**, on doit respecter la préférence suivante : approvisionnement de la flotte communautaire ; approvisionnement à travers les accords que maintient l'UE (ACP et SPG+) et approvisionnement de pays tiers. Pour cette raison, il est nécessaire que la Commission Européenne développe un cadre légal qui assure **l'application du principe de préférence communautaire pour la commercialisation des produits de la pêche sur le marché de l'UE**, en favorisant les produits capturés par sa flotte et/ou transformés par l'industrie de l'UE.

Ainsi, « **le régime d'échanges commerciaux avec des pays tiers** » doit être abordé d'une manière équilibrée, sans bénéficier des pays tiers au détriment de l'industrie transformatrice communautaire de produits de la pêche et de l'aquaculture.

Cela exige d'être spécialement soigneux en ce qui concerne la concession de préférences

tarifaires, la dérogation de normes d'origine pour certains pays et la signature d'accords d'association avec des pays tiers.

Pour cette raison, les conditions d'accès aux marchés peuvent avoir un rôle important pour contribuer à la pêche soutenable.

De même, on devra d'autre part chercher des mécanismes de compensation étant donné les surcoûts existants par rapport aux productions de pays extra-communautaires pour que du côté de l'industrie transformatrice il ne se produise pas de fermeture d'entreprises, chômage et coupure manifeste à la flotte riveraine par la baisse de prix de la matière première.

Finalement, on doit considérer la promotion de la consommation des produits de la pêche et de l'aquaculture dans l'Union Européenne et pour cela le secteur est d'importance vitale pour faire connaître aux différents consommateurs communautaires quels sont ces produits et sa contribution à porter une vie saine et saine. Pour cela dans la future PCP on doit considérer le développement de **Campagnes de Promotion** tant au niveau national que communautaire des produits de la pêche et de l'aquaculture.

De même, nous devons considérer que chaque fois les produits de la pêche et de l'aquaculture ont comme concurrents d'autres produits alimentaires qui s'adaptent parfaitement aux nouvelles habitudes de consommation. Pour que tout le secteur de la pêche et de l'aquaculture et ses transformées puissent s'adapter aux nécessités réelles des consommateurs, la promotion de l'I+D+i est fondamentale, tant pour la valorisation des produits comme pour le développement des nouveaux.

## **2.11.- Intégration de la politique commune de la pêche dans le contexte global de la politique maritime**

Tout le monde convient de l'opportunité pour l'Europe d'une Politique Maritime Intégrée (PMI). On ne peut donc qu'être d'accord avec l'exposé du Livre Vert. Il reste toutefois à résoudre **une question de proportionnalité**, c'est-à-dire à déterminer

quels sont les secteurs économiques les plus pertinents dans le monde de la mer, et il faut reconnaître que, jusqu'à ce jour, l'UEa été un désastre en matière de politique maritime. Si l'on prend l'exemple de la marine marchande européenne et que l'on en juge par les faits, tous les efforts dans ce domaine ont abouti à deux résultats :

- 1) La quasi-disparition de la Marine marchande battant pavillon européen et son remplacement par une autre, indésirable, formée de navires sous pavillon de complaisance, menés par des équipages non qualifiés et travaillant souvent dans des conditions précaires de semi-esclavage.
- 2) L'autorisation de naviguer librement dans les eaux européennes, avec une garantie d'indemnisation bien inférieure aux dommages qu'ils peuvent causer, accordée à des navires qui doivent être démolis ou sont interdits de navigation dans les eaux nord-américaines.

Pour commencer, reconnaissons l'évidence : en Europe, comme nous l'avons dit, la mer comme source d'emploi est de moins en moins attractive. Les jeunes fuient toutes les marines et on y recourt massivement à l'embauche de travailleurs provenant de l'extérieur. Si nous sommes dans cette situation, c'est parce que les conditions de travail n'y sont pas bonnes. Nous avons donc un sérieux problème.

La mer est une vocation et on ne peut pas demander à quelqu'un qui ne l'aime pas d'y travailler. Le problème est qu'en Europe, beaucoup pourraient sentir une vocation pour un emploi en mer, mais ils ne se décident pas à passer le pas parce qu'ils comprennent que ce travail n'est pas rémunéré correctement, ni ne propose de compensation adéquate, par rapport aux emplois qu'ils pourraient obtenir à terre, en termes de temps libre et de compatibilité avec la vie de famille. Telle semble être la situation dans le monde de la mer en Europe et, qui plus est, dans toutes les marines : la pêche, la marine marchande et la marine militaire. C'est pour l'Europe, comme pour

d'autres sociétés avancées, un grave problème.

Cela dit, nous ne devons pas perdre de vue qu'en matière d'utilisation de la mer et de ses ressources, la pêche est aujourd'hui l'activité prédominante parmi les bateaux battant pavillon communautaire. L'introduction d'autres éléments, à partir d'autres critères politiques, doit donc se faire avec la plus grande prudence. En ce sens, **la PCP fait partie intégrante et est aujourd'hui prédominante dans la PMI, et l'existence de cette politique ne doit pas nous faire croire qu'il y a deux objectifs distincts. Les nouvelles approches de la PMI doivent être introduites progressivement dans la PCP et les éléments structurels de la PCP doivent être pris en compte dans l'élaboration d'une PMI.**

Par exemple, les considérations sur le changement climatique contenues dans le Livre Vert semblent excessivement théoriques pour le moment, tant que la connaissance actuelle des écosystèmes ne nous permet pas de définir, avec toute l'assurance qu'exige l'adoption de mesures correctrices, comment évolueront les populations et encore moins comment la pêche peut influencer sur cette évolution. Ne perdons pas de vue que les révisions de la PCP se font tous les 10 ans, un laps de temps trop court pour des considérations comme celles qu'expose le Livre Vert, sauf à accorder trop d'importance au principe de précaution qui, à ce jour, ne bénéficie pas d'une reconnaissance juridique claire dans la politique de la pêche européenne ni internationale, comme il ressort de la jurisprudence communautaire et de celle des cours internationales. Il est néanmoins prudent de reconnaître que l'on doit prévoir une souplesse suffisante pour pouvoir agir en cas de variations des populations dues au changement climatique, sans qu'il faille pour cela modifier tout l'arbre de décision convenu.

Les questions que pose le Livre Vert sont les suivantes :

- *Dans quels domaines existe-t-il une étroite interaction entre le secteur de la pêche et les autres secteurs? Sous quel aspect en particulier l'intégration au sein de la PMI est-elle nécessaire?*
- *Comment la future PCP peut-elle aider à ce que le secteur de la pêche, y compris les flottes de pêche et l'aquaculture, dispose d'un accès continu à l'espace marin, au sein d'un cadre de planification intégrée de l'espace?*
- *Comment la future PCP peut-elle garantir au mieux la cohérence avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et sa mise en œuvre?*
- *Comment la future PCP peut-elle favoriser l'adaptation au changement climatique et garantir que l'activité de pêche ne réduise pas la résilience des écosystèmes marins?*

Pour répondre aux deux premières questions, si l'on tente une approche graduelle des différentes orientations, nous avons déjà dit que c'était la pêche côtière et la pêche de fruits de mer qui permettaient l'interaction la plus étroite et la plus directe avec des activités visant à diversifier l'économie, telles que l'aquaculture et l'aménagement du territoire. D'ailleurs, **la meilleure contribution que peut apporter la pêche réside dans une gestion adéquate des écosystèmes marins.** Pour cela, il faut encourager les professionnels de la mer à exercer, en plus de la pêche, des activités complémentaires liées à leur connaissance pratique des écosystèmes.

**En ce sens et par rapport aux deux dernières questions, il faut mentionner la nouvelle approche éco-systémique de gestion des pêcheries: elle est bien sûr appropriée comme approche et comme objectif, mais il faut signaler que son application pratique à court et moyen terme présente de nombreuses difficultés.**

La FAO explique que le concept d'«approche éco-systémique pour la gestion des pêches» (EAF) provient de la confluence

des deux courants de pensée mentionnés précédemment qui, par confrontation ou par coopération, doivent lui donner naissance. Soulignons que ces deux courants sont généralement portés dans les différents pays par des entités administratives distinctes, comme par exemple les ministères de la Pêche d'un côté et ceux de l'Environnement de l'autre. La FAO fournit une liste des principes inhérents à l'EAF, que nous reproduisons ci-dessous :

1. Bien-être humain et bon fonctionnement des écosystèmes
2. Rareté des ressources
3. Niveau d'exploitation halieutique maximal acceptable
4. Productivité biologique maximale
5. Réversibilité des impacts
6. Minimisation des impacts
7. Reconstitution des ressources
8. Intégrité de l'écosystème
9. Interdépendance des espèces
10. Intégration institutionnelle
11. Incertitude, risque et précaution
12. Compatibilité des mesures de gestion
13. Principe du pollueur-payeur
14. Principe de l'utilisateur-payeur
15. Principe de précaution et approche de précaution
16. Subsidiarité, décentralisation et participation
17. Équité

**Comme on peut le constater, cette liste constitue un ensemble de principes hétérogènes où se mêlent des considérations générales de type écologique et des aspects déjà traités dans la réglementation conventionnelle moderne des pêcheries, avec plusieurs aspects relatifs à l'administration. Cela signifie que ce type de gestion doit être défini à mesure qu'on l'applique.**

Il est difficile, sur la base de cet ensemble hétérogène de principes, de formuler une

synthèse adéquate de ce que l'on connaît sous le sigle EAF et, par conséquent, il faut éviter dans la future PCP d'essayer d'appliquer ces principes sans rien y apporter de plus. **Cependant, il peut être concevable que la future PCP développe des projets pilotes pour des zones de petite taille et des écosystèmes fermés, facilement contrôlables, qui permettront de développer progressivement dans la pratique les adaptations nécessaires pour évoluer dans cette direction.**

Il y a aussi d'autres secteurs où des interactions pertinentes se produisent ou peuvent se produire, et qui trouvent leur place dans une PMI européenne : il s'agit des activités liées à la **sécurité et à la protection maritime**. Il ne fait aucun doute que les activités des navires de pêche peuvent être à l'origine de problèmes environnementaux ou d'actes illicites en mer. Qu'il suffise, à ce propos, de rappeler les problèmes de violence face aux côtes somaliennes ou l'utilisation de pêcheurs pour le trafic illégal d'être humains et pour d'autres activités liées à la criminalité transnationale organisée.

## **2.12.- Une politique basée sur les connaissances**

On ne peut pas ne pas être d'accord avec le fait que les données et les connaissances scientifiques sont vitales pour la PCP, car **les décisions politiques doivent s'appuyer sur une connaissance solide et bien établie** du niveau d'exploitation que peuvent supporter les stocks, des effets de la pêche sur les écosystèmes marins et des répercussions d'altérations telles que le changement climatique.

Le Livre Vert pose les questions suivantes :

- *Comment mettre en place les conditions nécessaires à la réalisation de travaux de recherche scientifique de haute qualité concernant l'avenir de la pêche, y compris dans les régions où ce type de travaux fait défaut? Comment garantir au mieux la bonne coordination des programmes de recherche au sein de l'Union*

*Européenne? Comment faire en sorte que les ressources soient disponibles et que les jeunes chercheurs soient formés dans ce domaine?*

- *Comment mobiliser et exploiter au mieux les ressources disponibles en vue de l'obtention en temps utile d'avis pertinents?*
- *Comment mieux favoriser la participation des parties prenantes aux projets de recherche et intégrer les connaissances de ces dernières dans les avis fondés sur la recherche?*

La gestion moderne des pêcheries va avoir de plus en plus besoin d'informations scientifiques sur la qualité et les exigences temporelles, surtout si à moyen-long terme on envisage d'y appliquer l'approche écosystémique. Pour les avoir, il faudra une recherche tournée vers l'obtention de résultats très concrets, car la gestion n'est pas seulement scientifique : toute mesure de régulation possède une composante administrative importante et une traduction des mesures et objectifs en termes juridiques.

La nécessité de prendre des mesures à un moment donné amène parfois à le faire de manière quelque peu intuitive, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques disponibles à ce moment-là. Mais l'application de telles mesures doit s'accompagner d'un retour d'informations permettant de connaître leur effet sur l'écosystème et la correction graduelle à leur apporter ou le besoin de nouvelles mesures.

**Cela implique un travail bien coordonné entre les centres de recherche, un véritable travail d'équipe qui exige d'orienter tous les efforts vers des objectifs précis, ce qui peut produire des résultats qui ne seraient pas qualifiés de « travaux d'excellence » dans la recherche fondamentale. Cela requiert en outre un suivi ou une surveillance du système, qui n'est pas actuellement du goût des centres de recherche, où ce que l'on appelle la « science appliquée » n'attire**

**pas ni ne sert la carrière professionnelle du chercheur.**

La façon de travailler la plus adéquate pour une gestion moderne des pêcheries est celle qui se pratique dans beaucoup de centres de recherche américains, quand on décide d'orienter les efforts de recherche vers des objectifs très précis. Il faut des équipes nombreuses, avec une répartition des tâches, une hiérarchie, une gestion et une obligation de résultats. Cela nécessite un réel changement car toute cette activité doit en plus être coordonnée efficacement au niveau européen.

Le rapport annuel du CIEM fournit une indication du type de travail requis, mais il devra à l'avenir inclure beaucoup d'autres considérations. Le principal écueil de la participation à ce type de programmes de travail reste cependant qu'ils ne sont pas attractifs pour la plupart des chercheurs exerçant dans les centres de recherche spécialisés et, encore moins, pour les chercheurs des universités européennes. **Pour changer cet état de fait, la Commission devrait coordonner une politique européenne de financement des projets de recherche adaptés aux besoins de gestion de la nouvelle PCP.**

C'est seulement par un encouragement approprié à participer aux projets qui ont un réel intérêt, sous la forme d'une **politique de recherche d'intérêt européen coordonnée et dirigée par la Commission, financée sur les ressources communautaires, que l'on parviendra aux objectifs requis. Ceux-ci doivent d'ailleurs être clairement formulés, tant en termes de connaissances à acquérir qu'en termes de délais pour rendre compte des progrès effectués.** En outre, il faut permettre le concours de tous les moyens, publics comme privés.

Les études sur la dynamique des stocks requièrent des efforts de recherche énormes et ne peuvent se contenter de simples calculs fournis par des modèles. Il faut plus de recherche aussi pour déterminer la nature réelle des unités de stocks, pourquoi les stocks fluctuent, quelles fluctuations sont

provoquées par la pêche et lesquelles sont dues à des causes naturelles. Nous n'avons là qu'une brève énumération de ce dont a besoin la recherche au niveau européen pour gérer n'importe quelle activité halieutique sur une base solide.

En plus de cet effort communautaire, il est indispensable, au moins dans les régions qui dépendent fortement des activités maritimes, que l'on crée des centres de recherche appliquée pluridisciplinaires où cohabitent les approches juridique, économique, sociologique, biologique et industrielle. Ces centres devraient être soutenus par les universités, mais aussi par les administrations et par le secteur de la production, qui ne considère pas toujours comme utiles et pratiques les travaux des scientifiques.

Le Traité de Lisbonne stipule expressément que «*l'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : [...] d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche*». La formulation est claire et aucune partie du territoire communautaire n'en est exclue. Rien ne pourra donc échapper au contrôle de l'Union et la Commission européenne sera contrainte d'intervenir dans la politique des ressources internes des États membres, y compris dans les eaux territoriales. Elle doit déterminer en dernière instance qui possède la compétence exclusive, en l'occurrence l'Union Européenne, à travers ses institutions, même si les éléments de coopération avec les États membres doivent être précisés. La recherche et la politique correspondantes doivent également s'adapter à ces nouvelles circonstances juridiques.

Une politique de conservation solide doit se baser sur des avis scientifiques, qui devront eux-mêmes s'appuyer sur des études régulières et argumentées. La portée de ces travaux dépassera les limites de l'activité normale des centres de recherche régionaux et nationaux existants. **La coordination – mais une VRAIE coordination – au niveau européen devra se faire d'en haut et imposer une**

**discipline de recherche stricte, planifiée à long terme, avec des objectifs très spécifiques.** Elle devra envisager la production d'un rapport de progression annuel sur l'état des ressources, qui devrait constituer chaque année le fondement de l'évaluation des mesures à adopter au niveau communautaire.

Cette recherche devra être correctement financée, ce qui suppose la création d'un réseau de centres européens de recherche marine acceptant de travailler dans ces conditions contraignantes. **Cette politique devra être financée sur des fonds publics, dont une bonne part proviendra du budget communautaire, mais aussi des États membres, au prorata de l'utilisation qu'ils font des ressources marines.**

Enfin, il est très important d'établir un dialogue institutionnalisé entre les scientifiques, les administrations, le secteur et la Commission pour améliorer les connaissances scientifiques.

### **2.13.- Politique structurelle et soutien financier public**

Le Livre Vert fait plusieurs observations sur le rôle qu'a joué le financement public dans la PCP et, concernant l'aide abondante qu'a reçu le secteur de la pêche, il indique que *«le soutien accordé va souvent à l'encontre des objectifs de la PCP, en particulier de la nécessaire réduction de la surcapacité, et force est de constater qu'il a parfois aggravé les difficultés structurelles au lieu d'aider à les résoudre.»*

C'est un signe évident que la politique a peut-être été mal orientée et qu'elle n'a pas produit les résultats attendus. Ce n'est donc pas à cause de l'existence en soi d'un financement public, mais plutôt, si cette affirmation est fondée, du fait qu'il n'a pas été correctement formulé.

En Galice nous estimons qu'il convient d'apporter quelques nuances sur l'inefficacité supposée du financement communautaire. Il est certain que la situation de surcapacité n'a pas pu être résolue par ces mesures de financement. En revanche, elles ont été efficaces pour moderniser l'appareil

de production de la pêche et stimuler l'industrie de la construction navale européenne. Cela ne peut être nié ni considéré comme négatif.

Si ces financements ont contribué à aggraver le problème de surcapacité, ce doit être parce qu'on n'a pas adopté les mesures de correction adéquates, et il conviendrait que les États membres réfléchissent à leur position face aux efforts répétés de la Commission, à partir de 1988, pour fixer un objectif de taille des flottes nationales. La majorité des États se sont en effet opposés aux réductions allant au-delà d'ajustements cosmétiques ou, au mieux, ont accepté d'empêcher l'augmentation de la capacité nominale de la flotte, sans tenir compte de la capacité réelle. Il serait important, et probablement surprenant, d'étudier où les réductions les plus importantes de la capacité de pêche ont eu lieu dans chaque État membre, car on constaterait vraisemblablement qu'il n'y a pas de lien direct entre ce type d'aides et l'augmentation de la capacité.

Le Livre Vert pose plusieurs questions à ce sujet, auxquelles nous nous efforcerons de répondre de manière groupée. Les voici :

- *Quelles devraient être les principales priorités du futur soutien financier public et pour quelles raisons? Quels sont les changements que le secteur ne peut à lui seul susciter et qui nécessitent par conséquent un soutien financier public?*
- *Comment réorienter les ressources financières de l'Union Européenne afin de promouvoir l'innovation et l'adaptation aux nouvelles politiques et circonstances? Existe-t-il de nouveaux domaines d'action politique nécessitant des financements? Le soutien financier public doit-il être axé sur des mesures de transition spécifiques telles que l'élimination des rejets dans le secteur de la pêche?*
- *Comment garantir synergie et cohérence entre les éventuels fonds de la PCP et les autres instruments communautaires et nationaux?*

- *Comment créer une synergie entre les piliers de la future PCP? Doit-on subordonner l'aide publique à la réalisation des objectifs stratégiques par les États membres?*

Dans une économie moderne et durable, les subventions directes ne se justifient que quand elles comblent le vide qui fait que l'entrepreneur ne se décide pas à faire un investissement risqué. Les subventions peuvent être utiles pour stimuler l'investissement dans une zone économique que l'on considère socialement attrayante. Elles peuvent aussi constituer un outil intéressant pour promouvoir un progrès technologique qui ne se produirait pas sans cette aide financière. **En tout cas, aucune subvention ne peut dénaturer les règles de la concurrence.**

Étant donné la nature stimulante des subventions de l'économie moderne, elles sont, par définition, condamnées à disparaître aussitôt que le secteur a atteint la maturité ou qu'elles sont jugées inefficaces. Normalement, les subventions ne devraient pas exister dans un secteur halieutique compétitif, à moins d'avoir comme objet des actions très spécifiques.

Si le principal objectif du marché intérieur unique de la pêche dans l'Union est d'atteindre une efficacité économique au niveau européen, il faut trouver un équilibre stable et permanent entre une capacité optimale et les ressources disponibles, en produisant, comme nous l'avons déjà expliqué, au niveau de la PME avec une vision d'ensemble. Nous pensons qu'il est possible d'y parvenir à l'aide du système que nous avons exposé.

La nouvelle PCP doit avoir une dimension européenne et viser comme objectif fondamental la maximisation de la production, afin de garantir des économies d'échelle et d'avoir une flotte équilibrée par rapport aux ressources et à la capacité. La flotte de pêche européenne doit être autonome, c'est-à-dire être bien capitalisée, capable de renouveler ses biens d'équipement avec ses propres ressources financières, et ne pas nécessiter de

protection. Elle doit pouvoir soutenir une concurrence extérieure sur un marché libre et libéralisé pour les produits de la pêche, être capable de survivre et de rivaliser de manière efficace, sans politique tarifaire ni aucune autre forme d'intervention européenne.

Ces objectifs peuvent être atteints à long terme, pourvu qu'on mette en place un système de droits qui permette leur accumulation dans les entreprises les plus efficaces. Mais le risque est de ne trouver cet équilibre qu'à très long terme ou qu'on en reste à un équilibre socialement inacceptable. **C'est pourquoi les fonds de la nouvelle PCP devraient être orientés vers le financement de politiques plutôt que de projets. Ces politiques doivent se concrétiser par des programmes fixant des objectifs précis à atteindre et des dates limites pour le faire.**

Dans le contexte actuel de la crise économique et de l'endettement croissant, il paraît pertinent de se préparer à formuler une PCP dotée de beaucoup moins d'argent public mais propre à atteindre les objectifs proposés. C'est possible si l'on rédige une PCP véritablement ouverte à la libre concurrence dans toute l'Union et favorisant la mobilité totale des facteurs de production.

**Il faudrait pour cela changer les règles de financement pour les adapter au financement de programmes qui garantissent que les objectifs fixés seront atteints. Le financement communautaire ne doit intervenir à l'avenir qu'une fois cette condition remplie.** L'Union Européenne possède une grande expérience du financement de programmes spécifiques, qui en l'occurrence devraient **intégrer toutes les mesures de financement communautaires pour garantir la synergie et la cohérence** de tous ces fonds. Le financement doit donc être subordonné aux résultats obtenus par rapport aux objectifs.

Concernant l'exemple des rejets dont fait mention le document étudié ici, nous pensons qu'il n'est pas le plus heureux, puisque nous avons expliqué que, pour lutter contre le problème, il valait mieux un



système combiné de gestion de l'effort de pêche uniquement et de droits de pêche transférables. **C'est peut-être justement un exemple de ce qui ne serait pas finançable en soi, puisqu'il s'agirait alors de financer une mesure**, alors qu'on plaide pour le **financement de programmes au sein desquels tout type de mesure peut être envisagée**, à partir du moment où elle permet d'atteindre les objectifs fixés dans les délais consentis. L'élimination des rejets serait en revanche finançable comme mesure intégrée à un programme.

Concernant les autres questions :

- *Comment utiliser les ressources financières de l'Union Européenne de manière à disposer de la souplesse nécessaire pour agir rapidement en cas de crise?*
- *Le soutien financier public doit-il être accordé de la même manière à tous les secteurs (petite échelle et grande échelle)? Le Fonds européen pour la pêche doit-il continuer de faire une distinction entre régions relevant de l'objectif de convergence et régions hors objectif de convergence?*
- *Faut-il continuer d'accorder un soutien indirect, par exemple sous la forme de services liés à la gestion des pêches (accès, recherche, contrôle), à titre gratuit à tous les secteurs d'activités?*
- *Faut-il supprimer progressivement les subventions permanentes en faveur de la pêche, en ne maintenant, à titre provisoire, que celles qui visent à réduire l'impact social de la restructuration du secteur?*

Pour la première question, il faudra **distinguer la politique générale de financement, une politique de projets à moyen et long terme, de la politique d'intervention dans des situations de crise**. Ce sont deux concepts distincts en matière d'intervention et on pourrait, pour les mesures urgentes, autoriser les États membres à anticiper le versement des fonds, en raison de la plus grande rapidité d'action

que permettent les réglementations nationales.

Par rapport à la deuxième question, il est cohérent de dire que l'on doit financer tout ce qui est soumis à des objectifs ; en ce sens, même si les mesures de gestion et les politiques financières peuvent être différentes pour les divers types de flotte, le financement doit être à disposition de tous et il semble sensé de conclure qu'il **ne doit pas subsister de distinctions entre les différentes régions**, quel que soit leur degré de convergence. Cet aspect de la convergence doit être traité dans d'autres politiques communautaires, pas dans celle de la pêche.

Nous avons déjà indiqué concernant les aides indirectes qu'il fallait rééquilibrer l'effort des bénéficiaires de l'exploitation, en fonction de l'usage qu'ils font des ressources. Nous estimons toutefois que cela devra se faire lorsqu'on aura trouvé un équilibre minimum et que le secteur de la pêche sera assaini.

Nous avons d'une certaine façon déjà répondu à la dernière question dans les paragraphes précédents, puisque l'opinion générale est qu'à long terme, elles doivent disparaître totalement. Cependant, cette disparition doit être envisagée dans les grandes lignes qui seront tracées pour le financement de la nouvelle PCP: la progression doit se faire par objectif atteint et la disparition ne doit pas être arithmétique. Quant aux mesures sociales, elles sont extrêmement importantes et ne doivent pas être dissociées du reste des politiques.

#### **2.14.- Le volet extérieur**

Traditionnellement, dans toutes les révisions qu'a connues la PCP au cours de son histoire, on a ignoré le rôle des entreprises européennes dans le développement de l'industrie de la pêche. Pour une raison obscure, on ne veut pas analyser le fait indiscutable que si des pays comme la Namibie, l'Angola, le Mozambique, l'Argentine et beaucoup d'autres sont aujourd'hui des puissances de la pêche, ils le doivent sans aucun doute au concours de

capitaux privés européens, en grande partie en marge de l'action communautaire.

Par ailleurs, on a vu une attitude absurde, ou du moins disproportionnée du point de vue économique, qui consistait à considérer que la pêche représentait la sécurité alimentaire pour ces pays, alors que, dans la majorité des cas, la consommation locale y est nulle ou inexistante et que, si la pêche s'est développée, c'était justement pour exporter ses produits, ce qui permettait de générer les ressources nécessaires à l'acquisition d'autres aliments. Les produits de la pêche jouaient ainsi le même rôle que les produits de l'activité minière qui ne sont certainement pas renouvelables.

Une autre des caractéristiques de ce volet de la PCP est l'insistance à considérer que la pêche doit avoir un autre sens économique que les autres secteurs, puisqu'on s'acharne à essayer de démontrer que la PCP doit être, dans son volet extérieur, une politique de coopération. Nous pensons pour notre part que non seulement il ne doit pas en être ainsi, mais que la pêche ne doit pas être considérée différemment de l'activité minière par exemple. Nous dirions même que, tandis que l'activité minière procède à une véritable spoliation des ressources économiques de ces pays, la pêche, elle, a contribué à leur développement économique et de façon durable. Voilà ce que nous jugeons juste et souhaitons voir défendu, mais dans les règles d'un marché équitable.

L'obsession à faire de l'exploitation durable de la ressource halieutique par les pays partenaires dans leurs eaux territoriales l'objectif principal des accords d'association de pêche reste une naïveté et, disons-le sans détour, elle exhale même, de l'avis de beaucoup, un certain relent de néocolonialisme. Comment pouvons-nous dire quoi que ce soit à ces pays alors que la PCP représente un échec retentissant pour ce qui est de la gestion durable des ressources? Personne n'oserait ainsi affirmer que la Namibie, par exemple, gère plus mal ses ressources que l'UE, car ce n'est pas sûr du tout. Tout cela ne signifie pas que nous soyons opposés à ce que la politique de

coopération de l'UE inclue des projets relatifs à la pêche, bien au contraire, mais pas à partir du cadre juridique et financier de la PCP. Nous ne voyons pas d'inconvénient non plus à ce que, sur la base du principe de l'articulation des politiques communautaires, on tienne compte en définissant les actions dans le cadre de la PCP de leur impact sur la politique communautaire de coopération pour le développement.

Nous estimons en revanche que toute cette partie du Livre Vert présente un sérieux problème d'approche qui se trouve résumé dans l'un des premiers paragraphes: «*Le principal objectif des activités relevant du volet extérieur de la politique commune de la pêche doit être d'étendre au plan international les principes d'une pêche durable et responsable. Cet objectif doit être pleinement intégré à ceux de la politique maritime intégrée relatifs à la bonne gouvernance des mers et au développement durable des régions côtières. Il se peut que certains autres objectifs qui sous-tendent actuellement le volet extérieur de la PCP, tels que le maintien de la présence d'une flotte communautaire au plan international et la garantie que cette flotte approvisionne le marché de l'Union Européenne, soient désormais moins pertinents.*»

Ce paragraphe est une grave erreur juridique, qu'il nous faut signaler avant de répondre aux questions posées. Indépendamment du fait que le principe de développement durable est bien un principe général entériné dans l'article 6 du traité CE, il semble que le Livre Vert s'obstine à consacrer pour la PCP des principes, comme celui de la stabilité relative, qui n'ont rien à voir avec ce que stipulent les Traités dans leurs articles spécifiques à cette politique: **les services de la Commission ne doivent pas interpréter, parce qu'ils ne sont pas juridiquement justifiés à le faire, que les principes applicables à la PCP sont différents de ceux proposés par le traité CE**, qui précise:

### **Article 33**

1. *La politique agricole commune a pour but :*

- a) *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,*
- b) *d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,*
- c) *de stabiliser les marchés,*
- d) *de garantir la sécurité des approvisionnements,*
- e) *d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.*

Aujourd'hui, les objectifs de la PCP sont les mêmes et rien de plus. C'est pourquoi il n'est pas pertinent d'affirmer que : « *Le principal objectif des activités relevant du volet extérieur de la politique commune de la pêche doit être d'étendre au plan international les principes d'une pêche durable et responsable* », même si l'on est d'avis que cela devrait être le principal objectif.

La Galice estime que la PCP, y compris dans son aspect extérieur, doit s'ajuster aux dispositions des Traités, tout en acceptant, bien sûr, que l'exercice durable et responsable de la pêche est une condition nécessaire, quoiqu'insuffisante, pour atteindre les objectifs fixés dans le Traité pour la PCP. Dans cette perspective, nous essaierons donc de répondre une par une aux nombreuses questions posées dans le Livre Vert :

- *L'objectif central de la PCP est de promouvoir des pêcheries responsables et durables. Le volet extérieur de la PCP devrait-il viser des objectifs différents?*

Comme nous l'avons exprimé, il ne peut s'agir là de l'objectif principal de la PCP, même si c'est une condition nécessaire. Le seul objectif qui doit guider l'action

extérieure de la PCP est celui d'agir en faveur des intérêts du secteur européen de la pêche, dans le respect des autres normes et de l'intérêt général de l'UE, puisque le volet extérieur des politiques civiles doit être cohérent avec la politique extérieure de l'Union et vice versa. En outre, la PCP doit être porteuse des valeurs communes présentées à l'article 6 du TUE.

- *Comment l'Union Européenne pourrait-elle renforcer son rôle sur la scène internationale de manière à encourager une meilleure gouvernance des mers et, en particulier, des pêches?*

L'UE est en droit de refuser aux produits qui ne sont pas exploités de façon durable l'accès au marché communautaire, dans le respect rigoureux des accords internationaux et de la réglementation des ORGP. Ce serait conforme aux dispositions des alinéas a et d de l'article 33 du traité CE. Il faut bien comprendre qu'aujourd'hui les exploitations halieutiques de type industriel ne peuvent survivre sans le marché européen : si l'on exerce ce pouvoir, l'UE s'en trouvera renforcée et pourra faire prévaloir ses avis sur la gouvernance mondiale des ressources marines.

En ce sens, l'UE doit appliquer de manière opportune le plan de lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) et faire appliquer dès que possible le nouveau règlement en la matière, tout en intervenant par ailleurs de manière active dans tous les forums et toutes les conférences internationales qui pourront avoir lieu et partout où l'on discutera de l'ordre juridique maritime. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne pourra faciliter ces interventions, car il donne une nouvelle approche juridique et institutionnelle à la dimension extérieure de l'UE, notamment par les nouvelles compétences de coordination et de représentation du Haut Représentant pour la politique étrangère et par la création d'un service d'action extérieure de l'Union.

- *Comment l'Union Européenne peut-elle coopérer avec ses partenaires de*

*manière à renforcer l'efficacité des ORGP?*

En plus des suggestions faites dans le commentaire précédent, nous pensons qu'elle pourra le faire en investissant massivement dans la recherche et le contrôle de ces pêcheries, en étant davantage présente dans ces organisations et en modifiant les règles de participation et de vote. Il faudrait également augmenter le nombre de fonctionnaires chargés de l'action extérieure, car ils sont actuellement très peu nombreux.

- *Conviendrait-il, contrairement au principe actuel de libre accès aux eaux internationales, que les pêcheurs aient à acquitter un droit de pêche en haute mer dans le cadre de la gouvernance mise en place par les ORGP?*

Il faut distinguer le libre accès du paiement d'une redevance ou d'une taxe. Le libre accès doit être maintenu, conformément au droit international de la mer et, en particulier, à la partie VII de la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 et à l'Accord de New York de 1995 sur les stocks chevauchants et les poissons grands migrateurs, et on ne doit pas imposer de mesures plus restrictives que celles envisagées dans ces textes. Quant au paiement de redevances, nous estimons que **l'adoption unilatérale par l'UE d'une telle mesure doit être exclue**, notamment parce qu'elle imposerait des coûts extraordinaires aux opérateurs communautaires, qui ne pourraient plus faire face à la concurrence.

- *De quelle manière serait-il possible d'œuvrer, dans le cadre des futurs accords de pêche internationaux, à la réalisation d'objectifs tels que la promotion des investissements (création de coentreprises, transferts de savoir-faire et de technologie, investissements et gestion de la capacité dans le secteur de la pêche...), la création d'emplois (à bord des navires, dans les ports, dans les industries de transformation) ou la promotion d'une bonne gouvernance des affaires maritimes?*

Les futurs accords d'association de pêche doivent être porteurs d'une nouvelle philosophie, totalement distincte de celle qui a dicté les accords actuels, et doivent constituer, entre autres, une forme particulière d'accords commerciaux pour la pêche et l'investissement dans ce secteur. Ils doivent en effet apporter la sécurité juridique aux investisseurs communautaires dans ces pays et leur garantir un traitement équivalent à celui qu'obtiendraient les natifs de ces mêmes pays dans l'UE. Naturellement, cela doit se faire sans exclure la dimension de coopération dans beaucoup d'autres aspects du secteur de la pêche, tels que la recherche, la formation ou autre.

Il faut pour cela abandonner l'idée que la PCP dans son aspect extérieur n'est que pure politique de coopération, parce que ce n'est pas ce que disent les Traités, et adopter une nouvelle philosophie qui se fonde sur le fait qu'il n'y a pas de différence entre la pêche et d'autres secteurs économiques et que le meilleur moyen d'encourager le développement économique est l'initiative privée et l'investissement direct dans le pays en question. Toute autre philosophie ne serait pas cohérente avec celle que l'UE met en pratique dans d'autres secteurs économiques.

Cela ne doit rien exclure en matière de coopération, pas même les incitations économiques, à condition qu'elles soient limitées au strict nécessaire et qu'elles soient déterminantes dans la décision de l'entrepreneur d'investir ou non dans ce pays. La formule «*paie, pêche et va-t-en*» n'est pas à exclure non plus si, dans l'exercice de sa souveraineté, le pays tiers décide que c'est ce qu'il préfère, sauf à imposer d'autres critères, ce qui ressemblerait à une sorte de tutelle de l'UE non demandée par le pays en question.

- *Les APP sont-ils le meilleur instrument à utiliser pour instaurer des pêcheries durables au-delà des eaux communautaires ou convient-il de les remplacer par d'autres formes de coopération? Faut-il explorer la perspective régionale et convient-il qu'elle vienne ou remplacer ou*

*compléter une perspective bilatérale rationalisée?*

La réponse est négative pour les motifs exposés précédemment, que nous n'avons pas besoin de reprendre ici. L'UE n'est qu'un des interlocuteurs des États tiers riverains. Il existe d'autres flottes qui viennent travailler dans ces eaux, légalement ou illégalement, et nous pensons que l'action européenne, quoiqu'importante, n'est pas décisive.

- *Comment pourrions-nous renforcer la transparence et l'efficacité de la recherche scientifique sur l'évaluation de la durabilité des stocks de poissons et du contrôle des activités de pêche?*

En prenant une part active aux activités de recherche dans les pays en question, qui ne disposent pas normalement des ressources économiques nécessaires pour ce type d'activités, d'ordinaire très coûteuses. Il faut toutefois prendre soin dans ce contexte d'établir une relation d'égal à égal, même si l'effort de recherche repose principalement sur l'UE.

- *Comment pouvons-nous améliorer la coopération avec les pays en développement et l'application des nouvelles réglementations dans ces pays?*

Avec un nouveau type d'accords, dans la suite de ce que nous avons exposé précédemment, qui prône une intensification de la coopération scientifique et un grand respect de la souveraineté des pays partenaires: l'UE ne doit pas essayer d'imposer d'autres critères de gouvernance que ceux généralement acceptés dans la législation internationale.

- *Convient-il que les opérateurs communautaires assument tous les coûts de leurs activités de pêche dans les eaux de pays tiers ou que le budget communautaire continue à en couvrir une partie?*

Cette possibilité ne doit pas être écartée pour les endroits où la rentabilité est claire, surtout si la couverture juridique des investissements est assurée, comme nous

l'avons proposé ci-dessus pour les nouveaux accords d'association. Il ne faut pas non plus écarter le financement public pour les cas où la rentabilité n'est pas patente, mais où il existe un intérêt communautaire à promouvoir les investissements ou l'activité.

- *Comment pourrions-nous contribuer à accroître les capacités de gestion des pêches des pays en développement, au travers, par exemple, d'une assistance ciblée?*

À travers des accords de partenariat, en marge ou dans le cadre des accords de pêche, mais en augmentant en tout cas l'aide économique et technique à des niveaux suffisants pour couvrir les besoins de gestion que le pays en question ne pourra pas couvrir seul.

- *L'intégration des flottes de pêche européennes, ainsi que de leurs intérêts dans les pays tiers constitue-t-elle un objectif du volet extérieur de la PCP qu'il convient de poursuivre activement en vue, notamment, de soutenir le développement des pays partenaires concernés?*

Sans aucun doute, ainsi que nous l'avons déjà dit, sauf si l'on ne croit pas à l'économie du marché libre, qui constitue une pièce essentielle de l'ordre juridique communautaire, et sauf si l'on ne croit pas non plus à ce que l'UE pratique à tous les niveaux économiques, à savoir qu'un investissement dans un pays tiers doit bénéficier à l'investisseur, mais surtout au pays où il investit. L'UE a mené la lutte contre l'idée des « *champions nationaux* » dans tous les domaines économiques et il n'y a pas de raison pour que ce principe soit exclu du secteur de la pêche.

- *Comment pouvons-nous renforcer les synergies entre, d'une part, les différentes formes de soutien et les différents partenaires du secteur halieutique et, d'autre part, les stratégies de développement des États côtiers?*

Comme à chaque intervention communautaire, il faut chercher la synergie

entre les différents fonds applicables. C'est pourquoi le soutien communautaire doit être intégré à des programmes très bien coordonnés, même s'ils comprennent des financements privés: cela est d'ailleurs souhaitable et positif.

- *Faut-il inclure l'aquaculture dans les futurs accords de partenariat?*

Il n'y a pas de raison de l'exclure puisque c'est une des principales formules pour la diversification de l'économie des régions côtières.

- *Comment améliorer le potentiel des petites pêcheries des pays tiers en matière de durabilité, ainsi que de bénéfices sociaux et environnementaux?*

La pêche artisanale est d'une telle importance, proportionnellement, dans les pays en voie de développement comme dans les pays développés, qu'elle doit faire l'objet d'une attention particulière, même si elle rentrerait davantage dans des projets de coopération ou pourrait être incluse à des programmes et des accords plus larges. Là aussi, la participation du secteur privé aux projets est importante et souhaitable.

## **2.15.- L'aquaculture**

La Galice est d'accord avec le Livre Vert sur la contribution de plus en plus significative de l'aquaculture à la production de denrées alimentaires d'origine aquatique dans le monde entier. En effet, dans l'UE, la production aquacole est une activité économique importante pour de nombreuses régions côtières ou continentales, qui enregistre pourtant une stagnation depuis quelques années, et il convient de discuter du rôle de l'aquaculture dans la PCP réformée.

Le Livre Vert demande à ce sujet :

- *Quel doit être le rôle de l'aquaculture dans la future PCP? Faut-il l'y intégrer*

*et en faire un pilier fondamental de la PCP assorti d'objectifs et d'instruments spécifiques, ou plutôt laisser aux États membres le soin d'en assurer le développement sur une base nationale? De quels instruments doit-on se doter pour intégrer l'aquaculture dans la PCP?*

Il ne fait pas de doute que la réponse doit être positive à chaque fois que l'aquaculture se développe dans des régions à faible densité urbaine et, pour des raisons évidentes, dans des endroits relativement éloignés. L'aquaculture est une activité d'avenir qui crée des emplois hautement qualifiés et peut mobiliser l'économie des régions périphériques. Elle a donc un intérêt communautaire dans la mesure où elle contribue de manière efficace aux objectifs de la PCP définis dans l'article 33 du traité CE, et c'est pourquoi elle doit rester un pilier fondamental de cette politique, tout en étant pleinement intégrée à la PMI.

Dans l'aquaculture, nous voulons attirer l'attention sur le secteur de la myxiculture, d'une grande importance en Europe. Si au long de ce document il a été à plusieurs reprises dit que les produits de la pêche, de la pêche aux coquillages et de l'aquaculture qui accèdent au marché communautaire doivent remplir les mêmes conditions que ceux exigés aux productions européennes, ces soins doivent être renforcés dans le cas de la moule et, en général, avec le reste des mollusques bivalves, vu la réglementation hygiénique sanitaire à laquelle ils sont soumis, pour la protection nécessaire des consommateurs.

Nous considérons aussi que les OP et autres organisations représentatives de ce secteur doivent être renforcées et obtenir une plus grande participation dans les organismes consultatifs et davantage de responsabilités dans la gestion, de sorte qu'ils puissent efficacement contribuer à obtenir de plus grands niveaux de compétitivité.

## **CONCLUSION**

**Si nous avons pu, dans la rédaction de ce document, utiliser un ton très critique par rapport à certaines opinions émises dans le Livre Vert, il ne doit pas cacher le fait extrêmement précieux que la Commission a su faire preuve d'un grand courage en y posant des questions qui n'avaient jamais, jusqu'à ce jour, été soumises à un débat public, transparent, ouvert et participatif.**

**C'est pourquoi la Galice félicite et remercie la Commission de l'occasion qu'elle lui donne de participer à cette réflexion décisive, qui peut déboucher sur l'adoption d'une nouvelle PCP, capable à court terme d'obtenir cette gestion durable de la ressource halieutique que l'opinion publique européenne demande.**