

Investigación para PECH — Política pesquera de la UE – desarrollos recientes y retos futuros

CONCLUSIONES PRINCIPALES

- La **reforma de 2013** de la PPC constituyó un punto de inflexión en el sector pesquero de la UE por lo que respecta a la gestión de la pesca, la organización común de mercados y la dimensión exterior. Si bien no todos los objetivos se han alcanzado plenamente, se han observado avances significativos en el plano económico.
- La **mortalidad por pesca** se ha reducido, pero parece poco probable que se cumplan todos los objetivos de la PPC para 2020. La **obligación de desembarque** es un paradigma en materia de gestión de la pesca, pero todavía no ha logrado alcanzar sus objetivos.
- La percepción de una **competencia** «desleal» entre productores de dentro y de fuera de la UE podría requerir medidas comerciales específicas, por ejemplo, en lo relativo a la información de los consumidores, lo que ayudaría a diferenciar los productos pesqueros de la Unión.
- **Las flotas y los productores** se ven condicionados por los acuerdos de acceso y los acuerdos comerciales, respectivamente, y algunos mercados de la UE dependen en gran medida de especies importadas. El **Brexit** ofrece la oportunidad de revisar la explotación de las poblaciones compartidas y de seguir cooperando.
- La UE es un «líder natural» en materia de **gobernanza de la pesca**. Sin embargo, una acción más amplia se enfrentaría a las dificultades que plantea la regulación insuficiente de flotas de terceros países. La UE debe prestar mayor atención al desarrollo de capacidades, las cláusulas de los acuerdos de asociación y las zonas marítimas no reguladas, entre otros aspectos, a fin de desalentar las prácticas no sostenibles.



La pesca es una actividad económica ligada intrínsecamente a la productividad del medio marino. A fin de mantener los recursos pesqueros a niveles capaces de sostener la actividad pesquera es necesario fijar objetivos a largo plazo que, en ocasiones, pueden no ser compatibles con los intereses a corto plazo del sector pesquero, así como con ciertos factores políticos y económicos. En la UE, el desarrollo del sector pesquero no solo se encuentra influido por la evolución de la **política pesquera común** (PPC) y sus reformas, sino también por las condiciones del mercado, la disponibilidad de pescado en aguas de la UE y la accesibilidad de aguas no pertenecientes a la UE. Estos factores plantean una serie de retos para los responsables políticos de la Unión.

Este documento es una síntesis del estudio «*EU fisheries policy – latest developments and future challenges*». El estudio completo (en *inglés*) puede descargarse en <http://bit.ly/2k6rVSX>

El **sector pesquero de la UE** engloba una actividad económica con una contribución relativamente baja a la economía de la Unión. No obstante, el sector posee una gran importancia en lo tocante a la seguridad alimentaria, la identidad cultural, el empleo y los ingresos. Las flotas de la UE faenan en las aguas occidentales, el mar del Norte, el Ártico, el mar Báltico, el Mediterráneo, las regiones ultraperiféricas, las aguas de terceros países y las zonas sujetas al mandato de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP).

La **reforma de 2013** de la política pesquera común (PPC) refleja la complejidad mencionada anteriormente. Las reformas de la PPC han introducido una serie de medidas pioneras en la pesca de la UE. Sin embargo, la aplicación de la normativa relativa a la **gestión de la pesca** y la **organización común de mercados** (OCM), así como las medidas de **dimensión exterior**, han dado lugar, en muchos casos, a resultados desiguales y, en ocasiones, no han permitido alcanzar los objetivos generales de la PPC. Aún queda mucho por hacer para superar los últimos fracasos y abordar los retos que plantean la evolución de la pesca de la UE, los mercados y la explotación de los recursos pesqueros más allá de las aguas europeas.

Objetivo

El objetivo de este estudio es informar a la comisión de pesca del Parlamento Europeo acerca de los **desarrollos recientes** acontecidos en la PPC y describir los **retos futuros** a los que se enfrentará próximamente la política pesquera de la UE, así como indicar qué es necesario para abordar los retos venideros.

Resultados

Gestión de la pesca

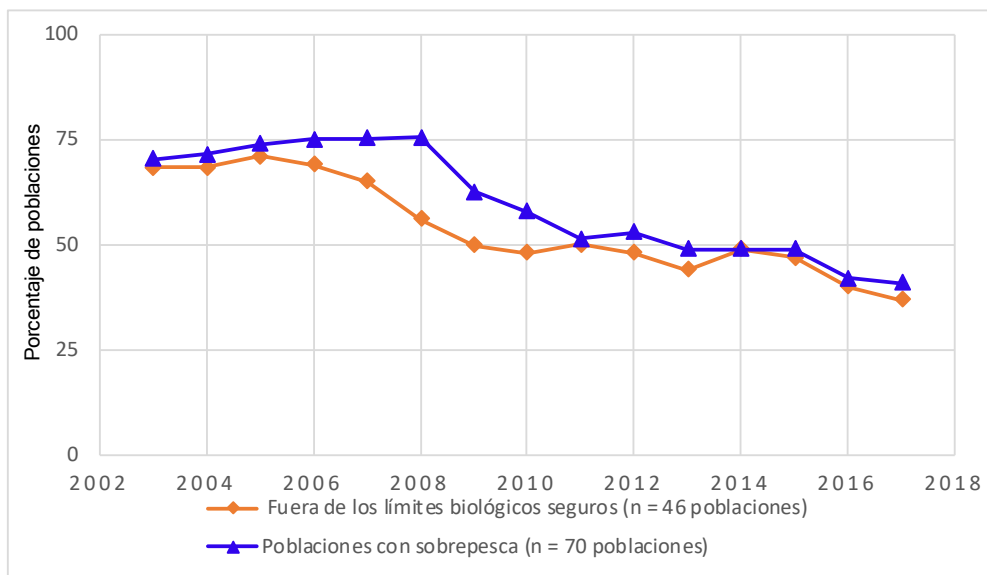
1 Desarrollos recientes

Durante los últimos quince años se han observado ciertos resultados positivos de la gestión de la pesca. Ha habido un descenso de la mortalidad por pesca y un aumento de la biomasa (Figura 1) en el Atlántico del Nordeste gracias a planes de gestión a largo plazo y una reducción del esfuerzo pesquero. El rendimiento económico también ha mejorado.

La **obligación de desembarque** lleva introduciéndose gradualmente desde 2015, pero, en términos generales, no ha alcanzado sus objetivos. Los descartes todavía no se han reducido, el cumplimiento es deficiente y la falta de apoyo y de conformidad es obvia. Todo ello socava también la calidad de los datos sobre capturas empleados en la evaluación de las poblaciones.

El **rendimiento máximo sostenible** (RMS) es un objetivo fundamental. La dificultad de alcanzarlo de forma simultánea para todas las poblaciones, capturadas conjuntamente en pesquerías mixtas y multiespecíficas, dio lugar al concepto de rangos de F_{RMS} , enmarcados en **planes plurianuales de gestión de pesquerías**, con el fin de incorporar cierta flexibilidad en la fijación anual de los totales admisibles de capturas (TAC). No obstante, la gestión de las especies de captura accesoria sigue resultando difícil.

Figura 1: Tendencias en la situación de las poblaciones del Atlántico Nororiental, 2003-2017



Fuente: Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), [Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP)]

2 Retos futuros

Las mejoras en materia de control y ejecución, así como las decisiones relativas al total admisible de capturas (TAC) basadas en el RMS, pueden permitir a la PPC alcanzar sus objetivos, pero los subsidios no deberían reintroducirse. Los planes plurianuales de gestión de pesquerías llevan poco tiempo en marcha y todavía es demasiado pronto para extraer conclusiones sobre si han mejorado la cooperación regional. La **regionalización** permite a los Estados miembros cooperar en la formulación de recomendaciones conjuntas. El reto consiste en dejar un margen para las divergencias regionales, manteniendo al mismo tiempo ciertos principios fundamentales de la PPC y los objetivos aplicables a todas las pesquerías. Tradicionalmente, **el mar Mediterráneo y el mar Negro** han quedado fuera de la PPC y se rigen por reglamentos internos y múltiples niveles decisorios. Hasta la fecha, la gestión de la pesca en esta región ha resultado en gran medida ineficaz. No obstante, está surgiendo una nueva gobernanza en el marco de las declaraciones ministeriales «**MedFish4Ever**».

La falta de eficacia en el **seguimiento, el control y la vigilancia** compromete los objetivos de la PPC. La revisión actual del **Reglamento de control** mejorará el sistema de control de la UE y armonizará los procedimientos entre los Estados miembros. Actualmente se están estudiando las opciones para utilizar **nuevas tecnologías de seguimiento** a fin de aumentar el cumplimiento de la obligación de desembarque. En concreto, se está debatiendo ampliamente acerca del seguimiento electrónico mediante cámaras y sensores. Aparte de las limitaciones relacionadas con los costes, la falta de aceptación por parte de la industria pesquera constituye el principal obstáculo.

Es necesario armonizar mejor la PPC, la Directiva marco sobre la estrategia marina y las Directivas de la Unión sobre aves y hábitats en el marco de una **política pesquera integrada y basada en los ecosistemas**. Los sistemas de gestión actuales no son adecuados para hacer frente al **cambio**

climático. Las claves de asignación bajo el principio de «estabilidad relativa» no se adaptan a los cambios en la distribución de los peces, lo que da lugar a conflictos y a una explotación deficiente de los recursos. Resulta imprescindible definir nuevas y mejores **maneras de compartir las posibilidades de pesca.**

Se describen tres casos, que ilustran situaciones en las que la ordenación pesquera es particularmente difícil, así como obstaculizada también por otros factores, y donde el estado de las poblaciones a menudo es alarmante. En el **mar Báltico**, el ecosistema marino está experimentando grandes cambios ecológicos y la productividad de la población de bacalao oriental está disminuyendo dramáticamente, por lo que su recuperación es incierta. Los pequeños pelágicos del **mar Adriático** son un ejemplo de cómo la falta de voluntad política y de consenso científico pueden dejar una pesquería escasamente regulada, con un aumento espectacular de las capturas en los últimos años. Las pesquerías mixtas del **mar Celta** constituyen un caso de conflicto entre las normativas de TAC cero y la obligación de desembarque, agravado por los altos riesgos de las denominadas “choke species” (poblaciones con cuota suspensiva).

La organización común de mercados

1 Desarrollos recientes

El actual Reglamento relativo a la **organización común de mercados** (OCM) tiene por objeto proteger a los **productores** primarios, aumentar la competitividad del **sector** y vincular las consideraciones del **mercado** a la gestión de los **recursos**. En efecto, en los últimos tiempos se ha registrado un fuerte aumento de la rentabilidad, especialmente en el sector pesquero, lo que sugiere que algunos de los cambios efectuados han dado un buen resultado:

- i) Un mejor ajuste entre las **posibilidades** de pesca y las **capacidades** de pesca gracias a una mejora en algunas poblaciones y a una reducción del tamaño de la flota.
- ii) Fin del denominado «**régimen de retirada**», que se consideraba nocivo desde un punto de vista biológico y económico, para contribuir a la correspondencia entre la oferta y la demanda.
- iii) El **Reglamento sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)**, que se considera un ejemplo esencial de una iniciativa de la UE para promover la pesca sostenible, creando unas condiciones equitativas entre los productores. Los primeros resultados muestran que esta acción podría extenderse a otros aspectos socioeconómicos.
- iv) El desarrollo sistemático de **planes de producción y comercialización**, que constituyen un paso hacia un enfoque más orientado al mercado. El objetivo es mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda.

2 Retos futuros

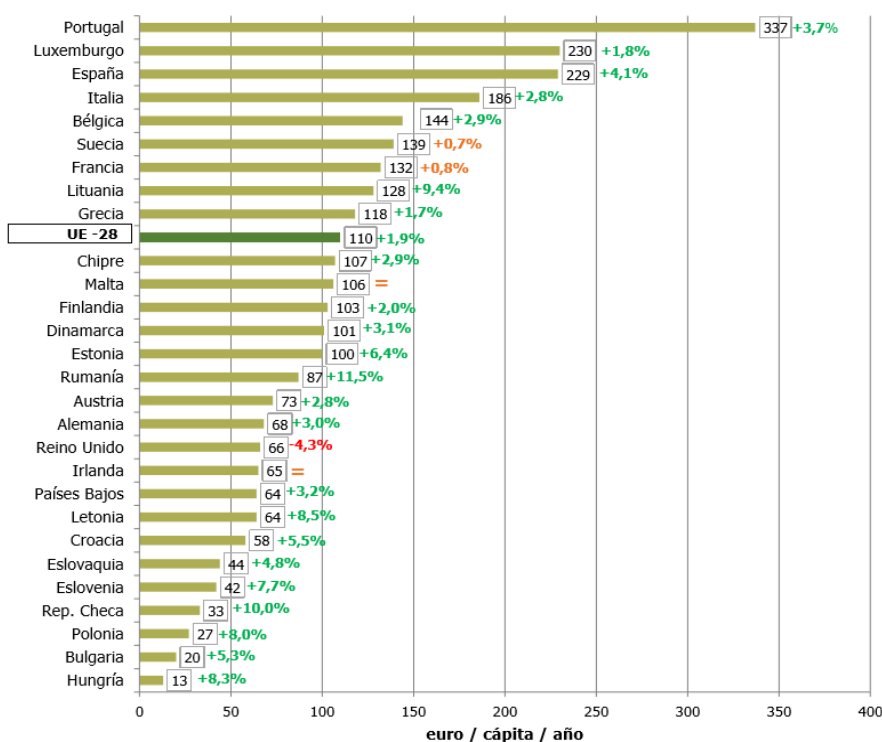
En un contexto de creciente **globalización** y **acuerdos de libre comercio**, crear unas condiciones equitativas entre los productores de dentro y de fuera la UE sigue siendo problemático, tanto para la acuicultura como para algunos mercados de pesca globalizados (por ejemplo, el del atún). Es esencial garantizar la verificación de todas las **normas de sostenibilidad de la Unión**, como las relativas a las condiciones de trabajo o a los procesos de producción (por ejemplo, la alimentación animal).

También es necesario informar a los consumidores sobre el origen de los productos pesqueros, incluso cuando se trata de productos transformados. Es lo que se observa en el caso de la **acuicultura de lubina y de dorada**, en el que un tercer país está aumentando su cuota de mercado en el mercado de la UE en un contexto de unión aduanera. Sin intervención pública, existe el riesgo de que los precios internacionales se vean presionados, aumenten las importaciones y puedan llegar a excluirse algunos productos de la UE del mercado de la UE. El caso de la lubina y la dorada

Lleva a considerar la imposición de requisitos en **materia social y medioambiental** a los productores de fuera de la UE que desean exportar al mercado de la UE.

Uno de los objetivos de la OCM es garantizar **el mejor uso de todas y cada una de las especies** disponibles en aguas de la UE, pero puede ser complicado encontrar vías de acceso al mercado para las especies locales menos conocidas. Ello se debe a que un número cada vez mayor de mercados se abastecen con un número limitado, pero conocido, de especies, principalmente importadas, especialmente cuando se requieren etiquetas específicas (privadas). Además, **el gasto en pescado** sigue siendo limitado en algunos países, en los que se prefiere la carne (Figura 2). Al tiempo que resulta fundamental informar a los consumidores, también se podría recurrir al desarrollo de iniciativas públicas para realzar el valor de cada producto de la UE.

Figura 2: Gasto comunitario per cápita en los hogares en productos de la pesca y de la acuicultura en 2017 y variación de % 2017/2016 (se excluye el consumo fuera del hogar)



Fuente: EUROSTAT; "El mercado pesquero de la UE", Edición 2018, p. 33, EUMOFA

A fin de aumentar la competitividad del sector, es importante asegurar la promoción de los **sistemas de producción** más eficientes, teniendo en cuenta todos los aspectos de la sostenibilidad, incluidos los resultados económicos, por ejemplo, debidos a la diferencia de costes y los precios de desembarque obtenidos de cada método de pesca (Tabla 1). Lo anterior es especialmente cierto en el contexto de las pesquerías compartidas, en las que coexisten los métodos de gestión y las estrategias de explotación, también entre distintos Estados miembros. Los dos casos de las **aguas occidentales** muestran la importancia de considerar la cuestión de las

Tabla 1: Precios medios de primera venta de la lubina por segmento de flota, 2000-2015

Segmento de flota	Precios primera venta (EUR/kg)
Flota de artes de anzuelo	14,0
Flota de artes polivalentes	11,9
Flota con redes de enmalle	9,0
Flota de arrastre de fondo	8,6
Flota de arrastre mixto de pelágicos	8,0

Fuente: Elaboración propia, datos de Deurès y Nourry 2017

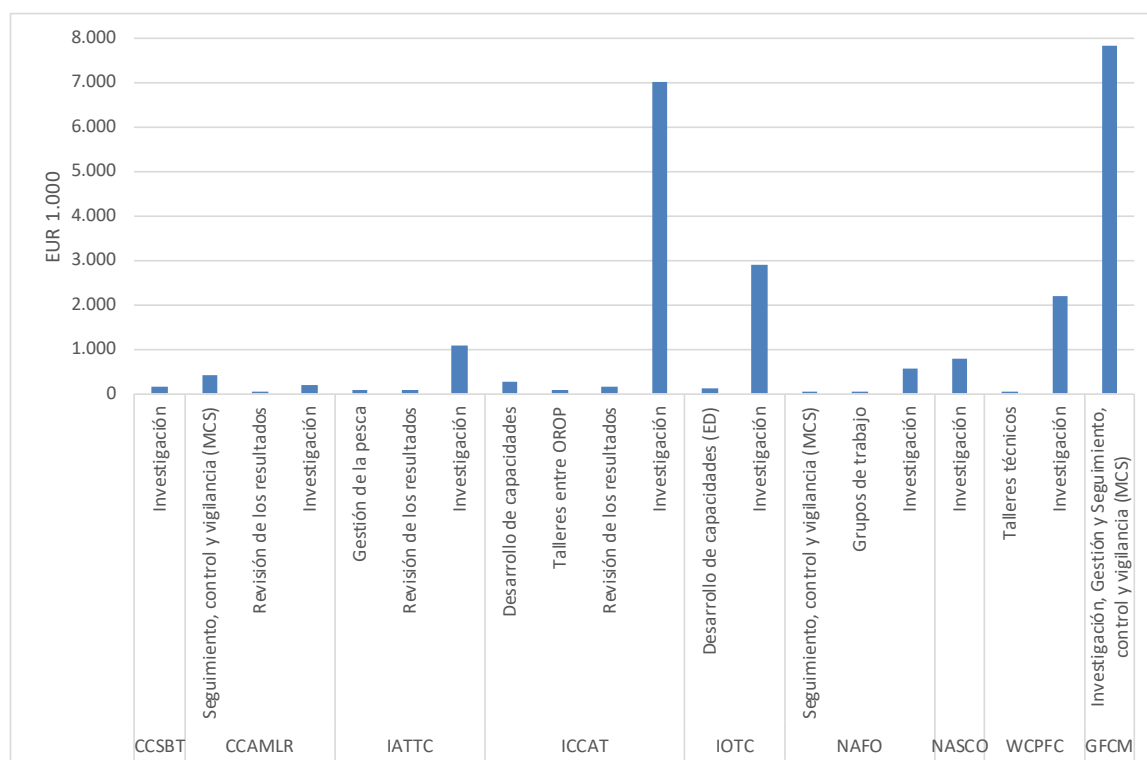
normas de acceso en una pesquería mixta/compartida, algo especialmente pertinente en el contexto del **Brexit**. A su vez, las **organizaciones de productores** (OPs) pueden desempeñar una función esencial en este tipo de pesquería, por ejemplo, facilitando sistemas de cooperación formal o informal entre las OP. En el marco del futuro desarrollo de las pesquerías mixtas/compartidas también es necesario tener en cuenta las especificidades de la **pesca a pequeña escala**, especialmente por lo que respecta al artículo 17 del Reglamento de la PPC, que exige la inclusión de criterios medioambientales y sociales en la definición de las posibilidades de pesca.

Dimensión exterior

1 Desarrollos recientes

La UE es un actor fundamental en las **organizaciones regionales de ordenación pesquera** (OROP) y a la hora de proponer activamente **medidas de conservación y gestión**, así como de proporcionar ayuda financiera (Figura 3). La UE también cuenta con muchos **acuerdos de colaboración de pesca sostenible** en vigor, que garantizan el abastecimiento del mercado de la UE y proporcionan apoyo sectorial a los Estados ribereños. El Reglamento de la UE sobre la **gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores** pretende facilitar un control más eficaz de las operaciones más allá de las aguas de la UE. Sin embargo, este compromiso no puede garantizarse cuando otras flotas no están suficientemente reguladas. El mencionado Reglamento establece unos requisitos de admisibilidad comunes para los buques de la UE que faenen en el extranjero, incluidos acuerdos directos entre empresas de Estados miembros y terceros países.

Figura 3: Contribución de la UE a las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP), 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UE

Nota: **CCSBT** = *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*; **CCSAMLRL** = *Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*; **IATTC** = *Inter American Tropical Tuna Commission*; **ICCAT** = *International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas*; **IOTC** = *Indian Ocean Tuna Commission*; **NAFO** = *Nord Atlantic Fisheries Organization*; **NASCO** = *North Atlantic Salmon Conservation Organization*; **WCPFC** = *Western and Central Fisheries Commission*; **GFCM** = *General Fisheries Commission for the Mediterranean Sea*

La **pesca INDNR** constituye un desafío que exige esfuerzos de cooperación entre los distintos países. El Reglamento de la Unión sobre la pesca INDNR ha dado lugar al despliegue de diversos mecanismos para restringir el acceso de productos de la pesca INDNR a sus mercados. Por otro lado, los **transbordos de pescado en alta mar** también resultan problemáticos al impulsar la pesca INDNR. La UE ha promovido la prohibición de los transbordos de pescado en alta mar en diversas OROP, aunque ha debido hacer frente a la oposición de otras partes.

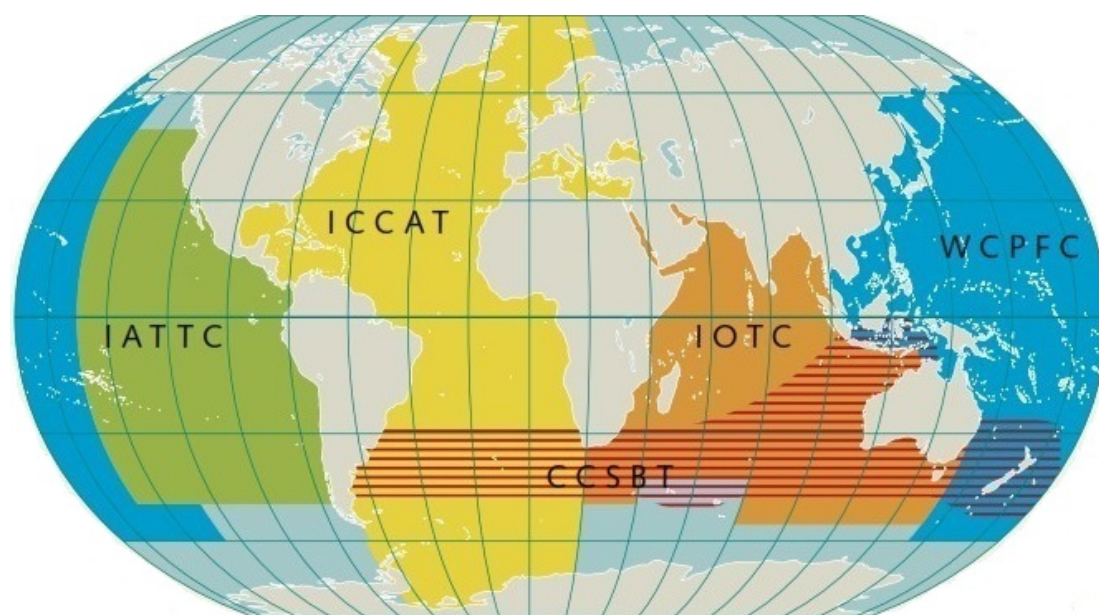
Las **prácticas pesqueras no sostenibles** constituyen una amenaza para los recursos que son objeto de pesca y para los que no lo son. Así, la UE ha presentado proyectos de propuestas a las OROP sobre la prohibición del **cercenamiento de las aletas** y de las grandes **redes de enmalle de deriva**, aunque dichos proyectos han tenido una aceptación desigual. Una gran **capacidad** de pesca implica un riesgo para los peces y un derroche de recursos económicos. Las acciones para reducir la capacidad de pesca son prioritarias para muchas OROP. En este sentido, una de las principales limitaciones es la reivindicación legítima de los Estados en vías de desarrollo de impulsar sus pesquerías. Esta cuestión ha sido planteada por la UE a diversas OROP.

Los países en desarrollo adolecen de una **falta de capacidad institucional** para controlar la expansión de su esfuerzo pesquero y realizar un seguimiento de las actividades en sus ZEE. La falta de capacidades científicas también impide un suministro de datos adecuado y la participación en el proceso científico. En cuanto a los acuerdos de colaboración de pesca sostenible, los Estados ribereños pueden carecer de medios para determinar los excedentes y llevar a cabo las actividades de seguimiento, control y vigilancia. En la actualidad, la UE contribuye a iniciativas de desarrollo de capacidades, por ejemplo, la formación de inspectores de África Occidental bajo los auspicios del **Fondo Europeo de Desarrollo** (FED).

2 Retos futuros

Las **nuevas tecnologías** ofrecen resultados prometedores para desalentar la pesca INDNR. A fin de establecer un **equilibrio** adecuado entre la **capacidad** de pesca y las **posibilidades** de pesca en las **OROP** es necesario un esfuerzo concertado, así como una sólida investigación. De otro lado, existe una creciente preocupación por la **sostenibilidad social**, por ejemplo, por las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad. Las OROP representan una estructura idónea para promover este proceso, que requiere la coordinación con organizaciones marítimas y laborales. También es necesario desarrollar **criterios de asignación** para garantizar la distribución equitativa de las posibilidades de pesca entre las distintas partes de las OROP. La asignación no debe basarse únicamente en las capturas históricas, sino que también debe tener en cuenta, por ejemplo, factores socioeconómicos, la conformidad y los impactos ecológicos. En el contexto de las OROP, se está intentando definir unos criterios de asignación, pero aún queda mucho por hacer para lograr un consenso y llevar este proceso a la práctica.

El estudio de caso sobre los **acuerdos de colaboración de pesca sostenible** revela la falta de capacidades científicas de una serie de Estados africanos costeros, lo cual requiere una atención urgente. Además, los Estados ribereños no pueden determinar el excedente al no disponer de datos sobre capturas procedentes de las diversas flotas. El caso de la **OROP del atún** (Figura 4) ilustra la necesidad de prohibir los transbordos de pescado en alta mar para contrarrestar la pesca INDNR. La UE presentó un proyecto de propuesta para el atún tropical en el Atlántico, pero fue rechazado por algunas partes. Asimismo, deben prohibirse las **prácticas pesqueras destructivas**. En este contexto, la UE ha promovido con éxito la prohibición de las grandes **redes de enmalle de deriva** en el océano Índico.

Figura 4: Las Organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) del atún

Fuente: World Ocean Review

Nota: [IATTC](#) = Inter American Tropical Tuna Commission; [ICCAT](#) = International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; [CCSBT](#) = Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna; [IOTC](#) = Indian Ocean Tuna Commission; [WCPFC](#) = Western and Central Fisheries Commission

La UE está en condiciones de liderar la **gobernanza internacional de la pesca** gracias a su solidez institucional y económica. No obstante, es preciso establecer una coordinación entre los fondos de la UE y otros donantes. Las grandes zonas marítimas carecen de OROP, especialmente las situadas frente a las costas de África Occidental, y requieren una coordinación internacional. Por último, el **Brexit** ofrece una oportunidad a la UE y a los Estados costeros de cooperar en la fijación de cuotas basadas en el vínculo zonal de las poblaciones. Con arreglo al Derecho del Mar, la cooperación es necesaria para gestionar las poblaciones transfronterizas. La explotación unilateral puede conducir a la sobrepesca.

Más información

Este *resumen* está disponible en alemán, español, francés, inglés e italiano. El estudio (en inglés) y las síntesis pueden descargarse en <http://bit.ly/2k6rVSX>

Más información sobre la investigación del departamento temático para la Comisión PECH en: <https://research4committees.blog/pech/>

 Follow @PolicyPECH

Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar de la publicación. © Unión Europea, 2019.

© Imagen de portada utilizada con permiso de Shutterstock.com

Administrador de la investigación: Marcus BREUER Asistente editorial: Mariana VACLAVOVA

Contacto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de internet: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses