

# LAS DISFUNCIONES ESTRUCTURALES DE LA EUROPA AZUL

**Fernando González Laxe**

*Universidad de A Coruña*

La Comisión Europea en su intento de adaptar las capacidades productivas a los recursos pesqueros existentes y disponibles tiende a reducir los esfuerzos de pesca y la actividad de las unidades productivas. Desde 1983 se han elaborado los Programas de Orientación Plurianuales (POP's) que vinculan a los EEMM definiendo los porcentajes de reducción de las flotas, sin que hasta el momento los objetivos programables se hayan cumplido con exactitud. Finalizados los tres primeros POP's, ciertos países todavía no cumplen las disminuciones estipuladas y, a la espera de establecer el nuevo POP-4, que abarcará el período 1997-2002, las dificultades para su aprobación muestran las distintas controversias entre los propios EEMM y las paradojas de la política pesquera comunitaria.

*Palabras clave:* Europa Azul, pesca, estructuras pesqueras.

## 1. INTRODUCCIÓN

La política estructural en materia pesquera junto a las acciones tendentes a la aplicación de los regímenes de conservación y de gestión de los recursos; las actuaciones en torno a la organización común de los mercados de los productos pesqueros; y las relaciones externas con países terceros con los consabidos acuerdos y convenios pesqueros, constituyen el entramado básico de la Europa Azul.

Las nuevas circunstancias derivadas del cambio pesquero en el concierto mundial a consecuencia de la aplicación de las zonas económicas exclusivas (z.e.e.) extendidas a las 200 millas, las mayores dificultades a la hora de establecer y concretar las posibilidades de captura; y la necesidad de desarrollar otras actividades, han llevado a la Comisión Europea a impulsar acciones relativas a la reestructuración y modernización de las unidades de pesca.

En suma, a fin de adaptar la flota pesquera comunitaria a las nuevas posibilidades de captura en el interior de la z.e.e. comunitaria y teniendo en cuenta las nuevas dificultades en las z.e.e. de terceros países y áreas gestionadas por las Organizaciones pesqueras internacionales o regionales, la Comisión Euro-

pea adoptó en 1983 un abanico de políticas fundamentadas en los siguientes aspectos:

a) Actuación en lo referente a la reducción temporal y definitiva de las capacidades de pesca en el interior de la z.e.e. comunitaria en relación a las evaluaciones de los TAC's y las cuotas.

b) Actuación en lo que concierne a la reorientación de las capacidades de pesca (como las campañas de pesca experimental y cooperación en el marco de las sociedades conjuntas) a fin de ayudar a la flota pesquera comunitaria a encontrar nuevas posibilidades de pesca fuera de las z.e.e. comunitarias.

c) Acciones tendentes a la reestructuración, modernización y desarrollo de la pesca y la acuicultura, abarcando las ayudas a la construcción y modernización de barcos, sobre todo los de carácter artesanal, desarrollo de la acuicultura e implantación de arrecifes artificiales.

Estas acciones se inscriben como continuación del histórico acuerdo del 25.1.1983 (fecha que marca el inicio de la Europa Azul), destacando el hecho de que los primeros reglamentos estructurales (Regl. 2.908 y 2.909/83) se aplican diez meses más tarde.

La entrada en 1986 de dos nuevos países (Portugal y España) impulsó, al Consejo y a la Comisión a adoptar una nueva orientación de la política pesquera comunitaria dada la importancia, relevancia e internacionalización de las flotas de estos dos últimos países. Prueba de ello es el Regl. 4.028/86.

A partir del Reglamento 4.028/86 la articulación de las acciones estructurales se efectúa en base a cuatro categorías, de las que dos de ellas se refieren a las medidas de reducción de la capacidad de la flota en aguas comunitarias; esto es, ajuste de la capacidad de pesca experimental y empresas mixtas; y el segundo mecanismo hace referencia a las medidas de mejora de las infraestructuras, consistentes en la financiación de las construcciones de buques y modernización de los mismos, así como el desarrollo de las instalaciones portuarias. Los otros dos epígrafes contemplan las medidas específicas y los estudios de comercialización.

En consecuencia, la política pesquera en materia de estructuras cobra una nueva dimensión: se le asigna mayores asignaciones presupuestarias y dedica más atención a las unidades de más de 33 metros de eslora, habida cuenta de la importancia de las flotas comunitarias más allá de sus z.e.e.

Pero lo significativo fue la definición de los Programas de Orientación Plurianuales (POP's) como elementos clave para reforzar las medidas de intervención y configuración de la voluntad comunitaria al objeto de regular con mayor rigor la evolución de la flota pesquera. Se trataba, pues, de establecer un marco único de intervención<sup>1</sup> que superará la coexistencia anterior, definida por la definición de tres dispositivos diferentes: i) desarrollo de la actividad pesquera y de la acuicultura; ii) régimen de fomento de la pesca artesa-

---

(1) COMISIÓN EUROPEA: *La política pesquera en crisis*, SEC (90) 2.244 final. Bruselas. 13/XII/1990, pág. 16.

nal y cooperación en el marco de las empresas conjuntas; iii) acciones relativas a las adaptaciones de las capacidades.

Y con objeto de mejor controlar la evaluación de las capacidades de la pesca, la Comisión decidió, asimismo, instaurar un registro de buques (Regl. 163/89) con la misión de acentuar el control de los efectivos.

A comienzos de los años 90 se revisa el Regl. 4.028/86 para integrar nuevas acciones, como las iniciativas de la pesca experimental; los desguaces; la creación de las asociaciones temporales de empresas, las sociedades mixtas; así como el fomento de las campañas de promoción de los productos pesqueros.

Y en 1994 la totalidad de las acciones estructurales de la pesca se incluyen en un único dispositivo reglamentario junto a las nuevas perspectivas financieras que dan lugar al nacimiento del Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (I.F.O.P.).

## 2. OBJETIVOS DE REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA

La política estructural pesquera establece que en los POP's aparezca delimitado el principio de la reducción global de las capacidades de pesca. Sin embargo, la propia ambigüedad de las definiciones y las propias acciones de reorientación de las políticas aplicadas, han contribuido a la moderación de sus impactos.

Así podemos constatar que a pesar de las mayores asignaciones presupuestarias puestas en práctica no fue posible evitar el incremento de los esfuerzos pesqueros derivados de las mejoras tecnológicas.

La ejecución de tales reducciones llevadas a cabo por los programas de ajustes de los esfuerzos de pesca han llevado a la Comisión a afirmar, en repetidas ocasiones, que a pesar del «mérito» de haber iniciado y tomado iniciativas en 1983 y, posteriormente, con los POP-1 (1983-86) y POP-2 (1987-1991), los objetivos no fueron más que modestos.

Si laxos fueron los grados de cumplimiento, también cabe manifestar una «cierta voluntad» de determinados estados miembros por controlar la carrera al alza de las potencias de las embarcaciones que contribuyen a deteriorar los stocks pesqueros existentes.

El POP-3 (1992-96) se autoimpuso una nueva cualidad: la necesidad imperativa de reducir la sobrecapacidad y a formular una reducción del 2% en la potencia y un 3% en el tonelaje. Sin embargo, tampoco el balance fue prometedor.

De una parte apreciamos que a pesar de la segmentación de las flotas para llevar a cabo las reducciones y disminuciones de las unidades; de las bajas en los ficheros comunitarios; e incluso de las exportaciones de barcos a terceros países, no es menos cierto que todo ello chocaba con las asignaciones presupuestarias y los incentivos y ayudas públicas (con y sin adicionalidad comunitaria) que estimuló la construcción de nuevas unidades.

Varias fueron las causas por las que el sistema no ha funcionado correctamente<sup>2</sup>. A saber:

a) Competición entre pescadores, al entender estos que no creen que ciertos stocks estén sobre-explotados y que determinadas pesquerías posean importantes sobre-capacidades.

b) Comportamientos paternalistas de las administraciones apoyando a los profesionales de la pesca ante situaciones de degradación progresiva de los stocks.

c) Relativas ambigüedades de los objetivos al apoyar el desarrollo de un sector cuando era y es obvio la existencia de una situación de sobre-capacidades.

d) Ayudas masivas en favor del desarrollo del sector pesquero, que llegan a alcanzar el 70% en ciertas regiones altamente dependientes de la pesca y en situación de atraso económico en relación a los promedios comunitarios.

e) Imperfección de los instrumentos al empezar a aplicarse unas disminuciones de flotas y aplicación de los POP's en 1983 cuando el fichero comunitario data de 1989, y que asimismo se caracteriza por definiciones contrapuestas en lo referente a la estimación de la potencia y del tonelaje.

f) Ausencia de mecanismos que evalúen los controles de entrada y salida de la flota, sobre todo en aquellas unidades objeto de subvenciones públicas, lo que implica no tanto un despilfarro de recursos, sino un despilfarro de incentivos.

### 3. LA APLICACIÓN DEL POP-3 PARA EL PERÍODO 1992-96

La elaboración del POP-3 (1992-96) fue concebida con mayor precaución y cuidado, tratando de solventar los problemas y los fracasos de los dos primeros.

En primer lugar, para la programación del POP-3 se encarga a un grupo de expertos independientes<sup>3</sup> (rapport Gulland) las líneas directrices básicas para su posterior discusión y aprobación por los EEMM. De dicho Informe se destacan dos consecuencias.

a) Se subraya la sobreexplotación del conjunto de los recursos pesqueros (sobre todo las especies demersales en el Atlántico y Mar Norte).

b) Se preconiza una reducción del 40% del esfuerzo de pesca para el conjunto de todas las flotas pesqueras operantes en la z.e.e. comunitaria.

---

(2) COMISIÓN EUROPEA. *La politique structurelle en faveur de la pêche et de l'aquaculture*. Séminaire de réflexion de la Commission avec le Parlement Européen. Saint Jacques de Compostelle. 2-3/X/1995, pág. 21.

(3) Es el documento titulado *Rapport d'un groupe d'experts indépendants sur les lignes directrices de la préparation des programmes d'orientation pluriannuels relatifs à la flotte de pêche pour le période 1992-96*. Document interne. Bruxelles 19/XI/1990. Como tal consta en el preámbulo de la citada referencia al citar textualmente «le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement les opinions officielles des institutions de la Communauté Européenne».

Al mismo tiempo, el citado Informe destaca las siguientes recomendaciones:

a) El fin principal de esta programación será la adaptación de la flota a los recursos y que el comportamiento de las flotas pesqueras comunitarias sea acorde y capaces de ser competitivos con otras flotas.

b) El control de la capacidad debe efectuarse flota a flota; y en relación a los stocks de las especies explotadas.

c) Convendrá determinar para cada flota los objetivos a largo plazo de la mortalidad de pesca y de la capacidad de captura, a fin de obtener un nivel de rendimiento óptimo a largo plazo.

La Comisión, consciente de los problemas suscitados, envía a los EEMM una propuesta que incluía los siguientes apartados y recomendaciones:

a) Una diferenciación de las unidades de pesca, proponiendo una segmentación de las flotas atendiendo a criterios diferenciados que se asocian a los disimiles stocks que explotan.

b) Una planificación plurianual con horizonte temporal, cifrado en cinco años.

c) Una tabla de reducción de las posibilidades de captura, estimadas en varios niveles: i) una disminución del 30% en lo referente a los esfuerzos de pesca para los stocks demersales (especies de fondo); ii) una disminución del 20% para los esfuerzos de pesca de los stocks bentónicos (especies planas); y iii) ninguna reducción para los esfuerzos de pesca que afectan a las stocks pelágicos (especies azules).

La protesta de los EEMM a aceptar tal proyecto de la Comisión hace que el POP-3 no entre en vigor a comienzos de 1992, y tarde hasta finales de año en concluir su debate. Durante dicho tiempo de discusiones se admitiría una reducción global de sólo el 2% en los esfuerzos de pesca que, a modo de comparación, resultan equivalentes a las repercusiones que posee una puesta en marcha de los nuevos progresos tecnológicos de la actividad pesquera a lo largo del período de ejecución.

Los debates para culminar la elaboración del POP-3 se recrudecen en el período final de 1992, y más concretamente entre el 19/10/1992 y 23/11/1992 manteniendo los EEMM unas posiciones del siguiente tenor. Sólo Dinamarca acepta la propuesta de la Comisión (esto es, reducciones del 30%; 20% y 0%). Irlanda solicita un crecimiento de su flota. El Reino Unido, Francia, España, Portugal y Alemania aceptan reducciones de la flota sustanciales, pero no las presentadas por la Comisión que las consideran excesivas. En tanto que Grecia, Holanda, Italia y Bélgica solicitan una reducción muy débil de sus esfuerzos y flota pesquera.

El 23/11/1992 el Consejo recoge el compromiso global que acuerdan los EEMM, expresado de esta forma tal sutil:

a) Se reconoce como necesario imponer y aplicar un porcentaje de reducción del orden del 20%; 15% y 0%.

b) Se fija para Irlanda objetivos que coinciden con lo expuesto por dicho país.

c) Se aceptan las consideraciones especiales para las pesquerías que operan en los caladeros de NAFO, Mediterráneo y pesquerías litorales de Bélgica.

d) Se deja en suspenso y se remite a un próximo informe la situación de las redes de enmalle, a la deriva o volantas.

En consecuencia, el 21/12/1992 se aprueba el POP-3 con los consabios informes individualizados de Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Portugal, Irlanda, Reino Unido; no habiendo opinión unánime en los casos de Bélgica, Grecia y Holanda.

#### 4. LA EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS DE PESCA EN EL MARCO DE LOS AJUSTES ESTRUCTURALES

Como hemos observado, la Comisión consciente de la situación de la sobrepesca busca recortar las actividades y las capacidades de la flota; así como reducir los esfuerzos de pesca. Esto es, no solamente disminuir la flota, sino también establecer mecanismos que sirvan para aplicar las acciones tendientes a la imposición de los regímenes de conservación y de gestión de los recursos pesqueros. Se quiere con ello paliar las deficiencias anteriores de la Europa Azul en la que no existía vinculación alguna entre las políticas de gestión de los recursos y las acciones estructurales, crítica que abundaba en anteriores Informes de la Comisión<sup>4</sup>.

Para ello, a la par que se describe y se aprueba el POP-3 la Comisión define «el esfuerzo de pesca» como el resultante del producto de la capacidad por su actividad; esto es, explicitado como el producto de su capacidad expresada en tonelaje y potencia por el número de días en la mar que ejercitan las unidades de pesca en un período de referencia. Por tanto, el esfuerzo de pesca realizado por un grupo de embarcaciones es la suma de todo el esfuerzo de pesca individualizado de las unidades productivas que operan en una zona determinada y con dedicación a un tipo de pesquería con métodos y artes de pesca determinados.

La introducción de este nuevo concepto va acompañada de una categorización diferente a añadir a las actividades y capacidades; tales como el principio de la segmentación (a través de las diferencias de las pesquerías bentónicas, demersales y pelágicas); de los buques polivalentes (que realizan esfuerzos alternativos sobre stocks sensibles y no sensibles, por lo que se propugna conceder permisos o licencias de pesca para esos casos); y las pesquerías multiespecíficas (aquellas en las que no se permite identificar pes-

---

(4) Son útiles a este respecto revisar el contenido de los documentos de la Comisión Europea *La Política Pesquera Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento*, SEC (90) 2.244 final. Bruselas 13/XII/1990 y el *Informe 1991 de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la Política Pesquera Común*, SEC (91) 2.288 final. Bruselas 8/I/1992, en los que se advierte de la necesidad de corregir las actuales medidas de gestión para buscar el equilibrio sostenido y duradero a la vez que garantizar el objetivo de mayor competitividad de las flotas.

querías específicas y selectivas, por lo que no se prestan a la aplicación de medidas relativas a la reducción de la actividad)<sup>5</sup>.

A la vista de esta estructura interna, los EEMM se clasifican en dos grandes grupos:

a) Aquellos que desean programas de reducciones controladas de la actividad de sus unidades, atendiendo a la segmentación. Como son los casos de Holanda, Reino Unido e Italia.

b) Aquellos otros que desean descansar sus reducciones sobre las reducciones de sus capacidades de pesca.

La puesta en marcha del POP-3 tropieza con serios inconvenientes. En primer lugar, las discusiones se inician por el examen de las situaciones precedentes. Así, en 1992 varios países todavía no habían cumplido los criterios de disminución y reducción de la flota pesquera a lo largo de los POP-1 y POP-2; presentando handicaps suplementarios al observar que en vez de reducir sus capacidades habían incrementado sus unidades y esfuerzos pesqueros. Una segunda dificultad, se presenta por la consideración de escoger un año base para calcular la estimación y porcentaje de reducción. Y una tercera consideración se deriva de los problemas de medición y categorización de los conceptos de unidad de medida tanto en lo que concierne al tonelaje como a la potencia.

Así las cosas, el POP-3 estima una reducción anual del 2%<sup>6</sup>, lo que significaría al final del quinquenio de aplicación una disminución total del 10%. El retraso en la puesta en marcha hace que los objetivos se estimen en un 8% para el final del período de referencia, es decir, al 31/12/1996.

A mitad de camino, esto es, en 1994, se hace una primera revisión del POP-3 en el que se procede a una revisión de los criterios, una limpieza de los censos y de los registros de las embarcaciones pesqueras.

Sin embargo, y a pesar de los niveles de reducción impuestos a los EEMM junto a los disímiles grados de compromisos realizados por las propias autoridades nacionales, no es menos cierto que la propia Comisión Europea no trata de encauzar la prometida disminución de las capacidades de pesca y llevar a cabo el imprescindible equilibrio entre las ayudas comunitarias, tanto en lo referente a la financiación de la construcción y modernización de buques, como a las reducciones de pesca<sup>7</sup>.

(5) Atendiendo a la necesidad de implantar nuevas medidas de regulación pesquera en aras a corregir los desequilibrios y atenuar los niveles de sobreexplotación se analiza la situación del sector pesquero comunitario. En este sentido véase el documento de la Comisión Europea *La aplicación de las medidas técnicas de la política común de la pesca*, COM (95) 669 final. Bruselas 15/XII/1995.

(6) Equivalente a la mejora que se produce en la explotación pesquera por la incorporación del progreso tecnológico aplicado a las técnicas de captura.

(7) En relación a las perspectivas de la acción del IFOP en lo que concierne a la flota pesquera española me remito a GONZALEZ LAXE F. (1996): «El impacto del IFOP en el sector pesquero español». Boletín Económico de ICE n.º 2.488. 5-11/II/1996, pág. 19-30.

Es el propio Tribunal de Cuentas<sup>8</sup> quien mejor examina y evalúa la actuación de la Comisión y de los propios EEMM, cuando subraya la disfuncionalidad existente en la corrección del exceso de las capacidades y el incremento de las ayudas comunitarias. O, dicho de otra forma, se procede a delimitar dos prioridades que en sí mismas son antagónicas y, que, al final, impiden abordar ambos objetivos.

**Cuadro 1**  
**SITUACIÓN EN 1992 Y OBJETIVOS 1996 DE**  
**LA FLOTA PESQUERA COMUNITARIA**

Estados miembros	Situación 1.01.1992		Objetivos 31.12.1996		Porcentaje reducción	
	GRT	KW	GRT	KW	GRT	KW
Reino Unido	214.733	1.228.922	176.981	1.015.204	18	17
Dinamarca	114.621	472.146	111.639	471.762	3	0
Alemania	79.155	189.801	74.780	185.940	6	2
Países Bajos	142.827	446.615	91.035	374.707	36	16
Bélgica	27.687	81.431	20.914	67.857	24	17
Francia	217.793	1.254.336	200.747	1.120.478	8	11
Irlanda	50.693	176.075	51.195	179.732	-1	-2
España	645.103	1.917.442	618.174	1.803.927	4	6
Portugal	181.960	503.557	191.870	519.873	-5	-3
Italia	267.471	1.536.518	249.182	1.464.680	7	5
Grecia	130.373	664.193	117.056	657.547	10	1
Unión Europea	2.072.416	8.471.036	1.903.571	7.861.707	8	7

Fuente: COMMISSION EUROPEENNE (1995): *La politique structurelle en faveur de la pêche et de l'aquaculture*, Séminaire de réflexion de la Commission avec le Parlement Européen. Saint Jacques de Compostelle. 2-3/X/1995, pág. 30.

(8) Nos referimos a la comunicación del Tribunal de Cuentas en su Informe Especial n.º 3/93 sobre «la aplicación de las medidas destinadas a la reestructuración, la modernización y la adaptación de las capacidades de las flotas pesqueras de la Comunidad», publicado en el D.O.C.E. de 4/1/94, que, entre sus conclusiones, entresacamos las siguientes: «durante el período examinado la Comisión no ha utilizado todas las posibilidades ofrecidas por la reglamentación para acelerar la uniformización del arqueo de los buques pesqueros comunitarios «(..) en el contexto actual de exceso de capacidades de la flota pesquera comunitaria, las ayudas concedidas de 1987 a 1990 han contribuido de manera insuficiente al objetivo de adaptación de dichas capacidades.» (..) «la existencia comprobada de un exceso generalizado de capacidad debería llevar a limitar la ayuda por creación de capacidades de pesca a los casos en que esta capacidad se encuentre en recursos insuficientemente explotados» (..) «el desequilibrio entre las capacidades existentes de pesca y los recursos pesqueros disponibles hace necesario que, en lo que respecta a la política estructural, sea cada vez más necesaria la continuación de una política de ajuste, es decir, de reducción de las capacidades».



La obligatoriedad de presentar anualmente las evaluaciones del seguimiento de los POP's<sup>9</sup> se culmina recientemente con el informe de 1995<sup>10</sup> cuyas características más sobresalientes son las siguientes:

a) Durante el período 1991-1995 la flota se ha reducido aproximadamente en 263.000 GT y en 807.33 KW; lo que es idéntico a afirmar en un 11,5% y en un 9,7% respectivamente. Estas reducciones suponen que los objetivos globales para 1996 en lo que respecta al tonelaje y a la potencia ya se han alcanzado.

b) Los programas de orientación plurianuales se formularon de tal forma que los objetivos podrían alcanzarse mediante la reducción combinada de la capacidad y de la actividad de la flota. No obstante, ningún estado miembro presentó propuestas para reducir la actividad pesquera, lo que significa que los objetivos sólo deben expresarse en términos de capacidad.

c) A pesar de la obligatoriedad de suministrar los datos referidos al esfuerzo pesquero, una gran parte de los EEMM no lo enviaron, lo que dificulta el análisis riguroso de las medidas adoptadas por los reglamentos comunitarios.

d) De esta forma, la Comisión Europea acepta que los datos presentados son satisfactorios en lo que se refiere a los objetivos globales del programa y, muestran que los POP's han sido eficaces en lo que concierne a la reducción del exceso de capacidad de las flotas europeas.

e) Si los resultados globales son aceptables, la heterogeneidad en el cumplimiento de los mismos también resulta clarificadora, pues, a la vez que unos EEMM han reducido su flota, otros no han alcanzado los objetivos o incluso han incrementado su capacidad pesquera.

f) Se formula, asimismo, una recomendación a la hora de reforzar la necesidad del registro de buques para controlar la operatividad de los POP's.

Del análisis de los resultados, podremos componer los siguientes cuadros de evaluación del POP-3.

**Cuadro 2**  
**CUADRO DE PAÍSES CUMPLIDORES E INFRACTORES**  
**EN LA APLICACIÓN DEL POP-3 a 31/XII/1995**

	En tonelaje	En potencia
Países muy cumplidores	Portugal, Dinamarca, España	Portugal, Dinamarca, Alemania, España
Países cumplidores	Alemania, Francia	Bélgica, Grecia
Países no cumplidores	Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia	Francia, Irlanda, Italia, Reino Unido
Países muy infractores	Reino Unido, Holanda	Holanda

(9) Nos referimos a los Informes evaluatorios de los grados de cumplimiento de los POP's que vienen explicitados en los siguientes documentos de la Comisión Europea: SEC (93) 881 final y SEC (93) 881 final/2; COM (94) 208 final; COM (95) 463 final.

(10) Nos referimos al COM (96) 305 final de 1/VII/1996.

**Cuadro 3**  
**TENDENCIAS DE LOS COMPROMISOS DE REDUCCIÓN**  
**(para el período 1992-95)**

	En tonelaje	En potencia
Más que la media	Portugal, España, Dinamarca, Bélgica	Portugal, Dinamarca, Bélgica, España
Alrededor de la media	Grecia	Reino Unido
Menor que la media	Alemania, Francia, Italia, Reino Unido	Grecia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda
Con tendencia positiva de incremento	Irlanda, Holanda	

**Cuadro 4**  
**PORCENTAJES DE REDUCCIÓN Y GRADOS DE CUMPLIMIENTO**  
**DE LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN PLURIANUALES RELATIVOS**  
**A LAS FLOTAS PESQUERAS COMUNITARIAS**

Estados miembros	Tonelaje % reducción 1995/92	Tonelaje % cumplimiento 1995	Potencia % reducción 1992/95	Potencia % cumplimiento 1995
Bélgica	-10,77	96,00	-12,17	104,85
Dinamarca	-12,57	118,17	-16,80	124,71
Alemania	-3,24	109,73	-2,78	114,67
Grecia	-8,09	98,90	-6,13	100,72
España	-14,35	117,38	-11,96	112,50
Francia	-6,48	107,77	-6,05	97,92
Irlanda	+0,2	94,68	-0,33	94,86
Italia	-3,37	98,24	-1,09	97,52
Holanda	+11,32	59,57	-0,65	88,36
Portugal	-25,90	161,14	-17,91	132,10
Reino Unido	-1,98	86,15	-9,20	91,86
Unión Europea-12	-8,85	106,10	-7,78	103,23

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

## 5. PRINCIPALES RECOMENDACIONES Y POSIBLES REPERCUSIONES

Las principales directrices marcadas por la Comisión Europea y los EEMM en relación a las flotas pesqueras distinguen entre sus objetivos básicos los siguientes<sup>11</sup>:

(11) Recogidas de los informes y comunicaciones de la Comisión Europea. A este respecto mencionamos la *Comunicación de la Comisión relativa a las líneas directrices del Programa de Orientación Plurianual de la Flota, de 4.ª generación, o POP IV*. COM (96) 203 final. Bruselas 30/V/1996; y el *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de aplicación de los Programas de Orientación Plurianuales de las flotas pesqueras al finalizar el año 1995*. COM (96) 305 final. Bruselas 01/VII/1996.

a) Contribuir a la eliminación de los excedentes de la capacidad pesquera, tratando de encontrar un equilibrio duradero, sostenido y estable, en condiciones de competitividad y rentabilidad, entre el esfuerzo de pesca desarrollado por las flotas y los propios recursos disponibles y accesibles.

b) Fomentar la inversión de capital pesquero comunitario en terceros países poseedores de recursos pesqueros para lograr «encajar y adecuar» la flota a las posibilidades de pesca. Se espera, por parte de la Comisión, que esta directriz venga a paliar las dificultades sobrevenidas por los descensos de abastecimiento del mercado y que, de esta forma, se superarán las dificultades de un mayor déficit comercial. Sin embargo, esta cuestión apenas se logra por dicho cometido como ya hemos reseñado en otros lugares<sup>12</sup>.

c) Desarrollo de las asociaciones temporales de pesca entre empresarios comunitarios y socios de terceros países para el mantenimiento de la flota y de los propios abastecimientos del mercado comunitario<sup>13</sup>.

d) Sustitución y modernización de buques obsoletos, sin que ello ponga en peligro un incremento de los esfuerzos de pesca (salvo aquellos derivados de la introducción de mejoras tecnológicas), obligando a desguazar más tonelaje y potencia que las nuevas incorporaciones puestas en servicio.

Estos objetivos delimitados por los Planes Sectoriales de Pesca de los EEMM quedan delimitados en los siguientes puntos: a) renovación de las flotas pesqueras; b) modernización de la flota pesquera; c) retirada definitiva de buques de pesca; d) creación de sociedades mixtas; y e) fomento de las asociaciones temporales de pesca.

La reciente presentación del Informe Lassen<sup>14</sup>, del Instituto Danés de Recursos Marinos, que sustituye al ya citado Informe Gulland, afirma que «los recursos acusan una situación preocupante, aunque no dramática» (..) «los técnicos aconsejan que la flota comunitaria reduzca sus capturas entre el 17% y el 45% según las especies».

Tanto el agravamiento del estado de las poblaciones de peces como la insuficiencia de los mecanismos correctores de los anteriores POP's se convierten en factores determinantes a la hora de la formulación del nuevo Programa de Orientación.

En consecuencia el cómo buscar un equilibrio aceptable, duradero y sostenido entre las exigencias biológicas, las condiciones derivadas del progreso técnico y las limitaciones que afectan a las zonas dependientes de la pesca se convierte en un desafío político y técnico. Del mismo modo, el cómo mantener equilibrada y garantizada la competitividad y los recursos disponibles, es una tarea cada vez más acuciante. Y, por último, el cómo proteger a las

(12) González Laxe, F. y Macau, J. (1996): *Fortalezas y debilidades de la Europa Azul*, Fundación Caixa Galicia.

(13) Se trata de impulsar los «acuerdos de segunda o tercera generación», según la expresión acuñada por los técnicos de la Comisión Europea.

(14) Report of the Group of Independent Experts to Advise the European Commission on the Fourth Generation of Multi-annual Guidance Programmes. 28/III/1996.

zonas dependientes de la pesca de los efectos de la reestructuración y pérdidas de empleo, resulta una obsesión permanente para los gobernantes y decisores de la política pesquera común.

Por eso, se estiman a grandes rasgos las siguientes recomendaciones:

a) Para las poblaciones en estado crítico, se deben aplicar medidas radicales y de efectos instantáneos.

b) Para las poblaciones sobre-explotadas y mal explotadas, son recomendables medidas de mejora de la explotación a la mayor brevedad posible.

c) Para las poblaciones que no presentan problemas pero que deben ser vigiladas, las sugerencias se basan en la adaptación continua de la capacidad de pesca e impedir el deterioro progresivo.

El debate mantenido el 22 de abril de 1996 en el marco del Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea, de cara a la formulación del POP-4, recibió, entre otras, las siguientes propuestas:

a) Sería aconsejable que en aguas portuguesas y españolas el TAC de las especies demersales sea recortada en un 21% y que se aplique una reducción del 33% en el caso de las especies pelágicas de pequeño porte (especialmente sardina y anchoa).

b) Se propone un recorte del 17% del TAC para la merluza, gallo y calamar; un 40% para los peces planos (lenguado); y un 40% para las especies pelágicas pequeñas; y más del 40% para los peces redondos (bacalao y afines), todo ello en aguas atlánticas.

c) En la zona del Atlántico Noreste (NAFO) las reducciones propuestas son del orden del 35-45% para especies como la bacaladilla y gallineta nórdica.

d) En el Mar Báltico, las reducciones deberían ser del 40%; y prohibición de pescar salmón, cuestiones que afectan a las flotas finlandesas, suecas y danesas.

e) Por último, la situación dramática se cierne sobre los siguientes stocks pesqueros: a) bacalao (zona VII f, g, h); b) solla (zona VII g); c) lenguado (zona VII a); d) arenque (zona VII g).

La vinculación entre la política de gestión y conservación de los recursos y la política estructural queda, pues, patente.

La próxima discusión sobre la elaboración del POP-4 abrirá nuevas y viejas disputas e interrogantes.

De una parte, ha de tenerse en cuenta la situación de sobreexplotación de los recursos pesqueros disponibles en las áreas comunitarias y en las de terceros países; los niveles de control de los esfuerzos de pesca y los instrumentos derivados de la regulación y ordenación pesquera. Y, de otra parte, evaluar con mayor precisión los impactos de los fondos y asignaciones presupuestarias cara a las acciones estructurales, habida cuenta de la importancia de los incentivos y ayudas percibidas destinados a los ajustes pesqueros, así como los grados de cumplimiento de los programas estructurales puestos en servicio.

Los diversos niveles de cumplimiento por parte de los EEMM en relación a los Programas de Orientación Plurianuales van a servir, no cabe ninguna duda, para apreciar aquella «voluntad» de reducción de las capacidades de pesca. Será, pues, uno de los elementos claves en la reformulación, adecuación y re-orientación de la política pesquera común. De ahí que no nos deben sorprender aquellos movimientos sectoriales y políticos relativos a la exigencia de revisar con detalle las acciones estructurales del sector pesquero comunitario, bien en sus conceptos más amplios, bien en aquellos que conciernen a los distintos segmentos de la flota.

De esta forma, en el Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea celebrado el 14 de octubre en Luxemburgo, con carácter deliberante, se presenta oficialmente el POP-4, para el período 1997-2002. Su inicial propuesta, basada en el Informe Lassen, fue calificado por los EEMM de inaceptable.

Los argumentos giraron en torno a los siguientes puntos:

a) Las reducciones que impone la Comisión Europea para limitar el esfuerzo pesquero (que no las capturas, pues el POP-4 habla de potencia y no de cuotas) son exageradas, al proponer un recorte medio del 40%.

b) El POP-4 contempla un período de vigencia de seis años, pero las perspectivas financieras de la Unión Europea sólo abarcan un período hasta 1999, lo que convertiría los objetivos marcados para el trienio 2000-2002 en simple hipótesis.

c) Los Quince coinciden en que el POP-4 tenga en cuenta las consecuencias socio-económicas de su aplicación, en vez de proponer recortes del esfuerzo basados, casi exclusivamente, en criterios ecológicos.

d) Nadie está de acuerdo con introducir nuevos conceptos y formas de contabilidad de las potencias de las flotas; y no se asume que la definición del «pesquero de bajura y artesanal» sólo sea aplicable a las embarcaciones de menos de 7 metros de eslora.

e) Hay que regular con precisión que los países que han cumplido el POP-3 reciban un trato diferenciado del resto, «pues los infractores han de recuperar el tiempo perdido»<sup>15</sup>.

En consecuencia, la discusión está abierta y las posibles reformas de la Europa Azul han de contar con la nueva inserción del sector pesquero en los nuevos marcos de funcionamiento de las políticas de gestión y de estructuras pesqueras, para evitar un «equilibrio bio-económico no regulado»<sup>16</sup>.

(15) El entrecorillado es la afirmación de la Ministra española, Loyola de Palacio, al comentar las conclusiones de la reunión.

(16) Las características de dicho «equilibrio bio-económico no regulado» vienen dadas por las siguientes notas: a) falta de rentabilidad crónica, al ser imposible cubrir los costes fijos; b) los ingresos y beneficios de las pesquerías están situados por debajo del máximo obtenible; c) los esfuerzos de pesca y los costes se sitúan por encima de los mecanismos para capturar la producción máxima equilibrada; d) la inestabilidad en las capturas y de los beneficios, son a consecuencia de los disímiles niveles de reclutamiento pesquero; e) la persistencia de la falta de rentabilidad crónica exige más ayudas gubernamentales, más subvenciones y más préstamos, así como mayores primas al desguace; f) en definitiva, se aprecia una ausencia mayor de los controles efectivos para equilibrar los recursos a las flotas existentes.

La conclusión de los debates para la formulación del POP-4 servirá para medir la capacidad de los EEMM y de la Comisión en aras a determinar, por fin, una verdadera política pesquera que sea capaz de equilibrar las fuerzas que en el sector pesquero se determinan, a saber, los ejes biológico-ecológicos, por una parte; y en segundo lugar, los vectores económicos-comerciales-tecnológicos.

En el debate mantenido en el Consejo de Ministros de Pesca, celebrado a comienzos de diciembre de 1996, se formula una nueva forma de aplicar los POP's bajo la determinación de la opinión presentada por el Consejo<sup>17</sup>.

Y bajo esta modalidad se establecen varios supuestos atendiendo a las diversas situaciones para el período de los seis años (1997-2002).

A) Atendiendo a la situación de los recursos:

a.1. Urgencia biológica absoluta: los porcentajes de reducción serían  $30+10=40$ ; esto es, 30% en los primeros tres años y 10% en los otros tres.

a.2. Urgencia menor: los porcentajes de reducción serían  $20+20=40$ ; o  $20+10=30$ ; o  $15+15=30$ .

a.3. Prevenir el aumento del esfuerzo pesquero: los porcentajes de reducción serían  $6+6=12$ .

a.4. Permitir una expansión moderada del esfuerzo pesquero: los porcentajes de reducción serían  $0+0=0$ .

a.5. Casos particulares de los acuerdos pesqueros multilaterales y bilaterales: los porcentajes de reducción y ritmos de ejecución serían ajustados a los dictámenes de los organismos científicos competentes.

B) Atendiendo a las situaciones de las flotas pesqueras.

b.1. Se establecerán dos fases en la definición del POP-4. La primera abarcará desde el 1.1.1997 al 31.12.1999; con criterios de segmentación de la flota, siendo el modo de fijación de los objetivos para cada segmento en función de los objetivos fijados en los Programas anteriores. Y la segunda, quedaría para el período 1999-2002.

b.2. El 31.12.1999 deberán haberse logrado los objetivos de reducción de capacidades por segmento de flota, fijados de conformidad con los porcentajes aplicables en la fase 1997-99.

b.3. El 31.12.2002 deberán haberse logrado los objetivos de reducción de capacidades por segmento de flota, fijados de conformidad con los objetivos fijados para el período 1999-2002.

De esta forma, los efectos para la flota pesquera española podrían sistematizarse de forma siguiente:

---

(17) Propuesta de Decisión del Consejo relativa a los objetivos y normas tendentes a reestructurar el sector pesquero comunitario, entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 2002, con vistas a conseguir un equilibrio duradero entre los recursos y la explotación de los mismos.

**ZONA VII Y VIII**  
(excepto VIIa, d y VIIIa, b)

Poblaciones	Fase I (1997-1999)	Fase II (2000-2002)	Total período
Demersales	30%	10%	40%
Peces planos	20%	10%	30%
Pelágicas, excepto atún y anchoa	20%	20%	40%

**ZONA VIIa**

Poblaciones	Fase I (1997-1999)	Fase II (2000-2002)	Total período
Todas las poblaciones	30%	10%	40%

**AGUAS COSTERAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL (VIIIc y IXa)**

Poblaciones	Fase I (1997-1999)	Fase II (2000-2002)	Total período
Pez espada, merluza, rape	30%	10%	40%
Sardina	30%	10%	40%
Especies profundas	0%	0%	0%

En suma, las perspectivas de aplicar nuevos y necesarios Programas de Orientación Plurianuales relativos al sector pesquero quedan a expensas de establecer un nuevo marco<sup>18</sup> que recoja las unidades de gestión biológica (es decir, la delimitación de los espacios donde se mueven y se sitúan las poblaciones de peces); la situación y el estado de las poblaciones de peces; y de la operatividad de los artes de pesca, por un lado; y paralelamente, controlar el esfuerzo pesquero y la actividad pesquera, debiendo para ello establecer nuevos criterios que combinen la potencia y tonelaje de las embarcaciones con los datos suministrados por la contabilización de los días de mar y el número de unidades por segmentos de dicha flota operativa.

## 6. LAS SOLUCIONES DE COMPROMISO Y LOS EQUILIBRIOS POLÍTICOS

El Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea celebrado los días 19-20 de diciembre de 1996 en Bruselas procedió tanto al estudio de las estimaciones de los TAC's y la distribución de las cuotas de las especies pescales por EEMM, como al análisis de la aplicación del POP-4.

(18) Véase a este respecto mi trabajo «*Les mesures d'aménagement des pêcheries communautaires sur les régions traditionnelles de la pêche*». European Social Science Fisheries Network. Sevilla Workshop 5-7/IX/1996.

Varias consideraciones pueden mencionarse a partir de las conclusiones del citado Consejo. En primer lugar, se mantiene la separación entre la política de recursos y las acciones estructurales. Esto es, en la medida que se aprueban los TAC's y se asignan las cuotas para los EEMM para el año 1997, se dejan en suspenso todas y cuantas decisiones se encuentren relacionadas con las políticas estructurales y los ajustes de flotas para los próximos años, tal y como era preceptivo en las perspectivas de un nuevo POP-4. Y, en segundo lugar, a pesar de las intensas llamadas de atención del grupo de expertos biólogos reclamando correcciones a los esfuerzos pesqueros, se lleva a cabo un incremento de los TAC's que permitirá aumentos de las cuotas de pesca de determinadas especies.

Tales consecuencias producen un significativo «cambio de tendencia» o «ruptura de la dinámica». Hasta el momento cada año, a la vista de las recomendaciones de los científicos, se aminoraban las posibilidades de pesca debido a las situaciones de sobre-esfuerzos. Para 1997, se incrementan dichas posibilidades y su distribución se realiza manteniendo los criterios de la estabilidad relativa.

Así, para el ejercicio de 1997, la pesca española dispondrá de significativos aumentos en las siguientes especies y zonas: bacalao (zonas I, IIb, alza de 1.320 Tns.); gallo (zona VII, aumento de 1.020 Tns.; zona VIIIa, b, d, e, incremento de 220 Tns.); merluza (zonas Vb, VI, VII, XII, XIV, alza de 1.490 Tns. y zona VIIIa, b, d, e, alza de 1.040 Tns.); y rape (zona VII, aumento de 980 Tns.). Se produce asimismo una disminución de las posibilidades de pesca adjudicadas al lenguado (zona VIIIa, b, con un descenso de 5 Tns.) y se mantienen el resto de las posibilidades que poseíamos en el ejercicio de 1996.

¿Cómo se realiza tal equilibrio? A través de las modificaciones derivadas de incrementar los TAC's; esto es, derivar al alza las cantidades pescables y manteniendo idénticos porcentajes de distribución de las cuotas<sup>19</sup>.

De esta forma, se garantiza el equilibrio político: se deja a los responsables públicos en una situación más que favorable<sup>20</sup> (todos ganan); se permite que los pescadores puedan afirmar que su comportamiento en lo referente a la gestión es correcto<sup>21</sup>; y se difunden análisis de las pesquerías en las que

(19) El principio de la estabilidad relativa se mantiene invariable. Quiere decir esto que, al incrementarse el T.A.C. de cada especie también se produciría un aumento de la cuota correspondiente al EEMM, pero siempre dicha cuota será un porcentaje fijo. En efecto, las cuotas de las poblaciones pesqueras que han incrementado sus cantidades mantienen los porcentajes de distribución del pasado ejercicio. Así, tendríamos que para el gallo en la zona VII sería el 30%; y en la zona VIII el 55%; para la merluza en las zonas Vb, VI, VII, XII y XIV el 29% y en la zona VIIIa, b, d, e del 30%; y para el rape en la zona VII del 3% y en la zona VIIIa, b, d, e del 15%.

(20) La Ministra española, Loyola de Palacio, justificaba la euforia mostrada tras el Consejo de Pesca «destacando que España ha logrado mantener y en muchos casos aumentar sus capacidades de pesca respecto al año que ahora acaba. Esto ha sido posible gracias al aumento de algunos recursos pesqueros este año, que ha permitido a Bruselas aceptar el incremento de ciertas capturas». El País. 21/XII/1996, pág. 55.

(21) La Cooperativa de Armadores de Vigo afirma «se confirma la recuperación de los caladeros de la Europa del Sur, que están en mejor estado que los del Norte, demostrando que nuestra actuación es más racional de lo que muchos, como Brian Tobin, quieren dar a entender». La Voz de Galicia. 21/XII/1996, pág. 36.



se «informa» que los grados de utilización de las capturas no sobrepasan las cuotas asignadas<sup>22</sup>.

Si se ha producido tal reparto en lo que concierne a las cuotas y capacidades de pesca para el próximo ejercicio; también es de destacar que el último Consejo de Pesca de la Unión Europea presidido por Irlanda, ha decidido en materia de estructuras pesqueras adoptar varias decisiones:

a) No abordar la discusión sobre la aplicación y puesta en vigor del Programa de Orientación Plurianual 1997-2002. (POP-4).

b) Aplazar hasta el 30 abril de 1997 los criterios de aplicación del POP-4.

c) Suspender la financiación comunitaria a través del IFOP, salvo para aquellos programas e iniciativas que ya están en fase de ejecución, a la espera de fijar los porcentajes de reducción del esfuerzo de pesca, definición de las artes de pesca y la forma de segmentar la flota.

Como se puede comprobar los intentos de la Comisaría de Pesca no fueron suficientes para poner freno ni a los excesos existentes en el sector pesquero, ni a los evidentes desajustes recursos-flotas. En ese sentido era intención de la Comisaría que se produjeran grandes recortes con objeto de preservar unos recursos pesqueros cada vez más agotados<sup>23</sup>.

En suma, los Ministros de Pesca de la Unión Europea, han decidido «defender sus intereses a corto plazo» más que a pensar en el rendimiento sostenido, duradero y equilibrado del sector pesquero que garantice una competitividad permanente.

(22) La OCDE afirma, para el período 1993-94, que «la tasa de utilización de las cuotas por parte de las flotas comunitarias se ha elevado al 74%, en tanto que la flota extranjera que opera en aguas gestionadas por la UE utilizó solamente el 52% de las cuotas asignadas». OCDE (1996): *Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE*, París, pág. 9.

(23) A modo de ejemplo las discusiones en el seno del Consejo de Pesca se basaban en las siguientes hipótesis y propuestas de reducción:

Pesquería	Stocks	Propuesta reducción	Propuesta comisión
Irlanda, Reino Unido, Francia (zona VII, VIIIa, b)	Merluza, rape, gallo	17%	
	Demersales (gádidos)	26%	
	Peces planos	40%	30%
	Pelágicos (salvo anchoa y atún)	40%	40%
	Anchoa y atún		12%
	Especies profundas	sin conocer	12%
España, Portugal (zonas VIIIc y IXa)	Demersales (merluza, rape, gallo)	21%	40%
	Pelágicos (sardina y anchoa)	33%	40%
	Otros pelágicos		12%
	Especies aguas profundas		0%
	Pez espada		40%
	Camarón y cigala		12%

Y como corolario, se ha apostado por una «ganancia política» derivada de incrementar los TAC's y su repercusión positiva para los pescadores, sin que se abordaran las acciones necesarias e ineludibles de disminuir las flotas; aplicar los porcentajes de reducción de las flotas atendiendo a los segmentos de las mismas; y sin que aquellos países incumplidores del POP-3 pudieran ser penalizados por sus infracciones.

Quedará, pues, en manos de la presidencia holandesa<sup>24</sup> la decisión de poner a prueba la voluntad de los EEMM a la hora de ajustar la política estructural con la política de recursos.

#### ABSTRACT

The European Commission in its attempt to adapt productive capacities to the available and existing fish resources tends to reduce the fishing effort and the activity of productive units. Since 1983 Plurianual Orientation Programmes (POP's) have been elaborated which bind the European Union member states, and define the fleet reduction percentages, without, up until the present time, the programmable objectives having been accurately fulfilled. Although the first three POP's have come to an end, certain countries still do not comply with the stipulated cutbacks, and before the new POP-4 has been established, which will cover the period 1997-2002, the difficulties it has in being passed show the various controversies among the European Union member states themselves, and the paradoxes of the European Community's fishery policy.

*Key words:* blue Europe, fishing, fishery structures.

---

(24) No olvidemos que Holanda es uno de los países infractores del POP-3, tal y como describíamos en el análisis del Programa de Orientación Plurianual 1992-1996.