

LA POLÍTICA PESQUERA EN LA CE Y EN ESPAÑA

Jaime LAMO DE ESPINOSA
José M.^a SUMPSI VIÑAS
Carlos TIO SARALEGUI

DESDE un principio, hay que resaltar que el marco que conforma la política pesquera común en la CE contiene unas cesiones de soberanía y una dependencia política tan elevadas que, en teoría, es una de las áreas más comunitarizadas en el contexto socioeconómico europeo.

Téngase en cuenta que los estados miembros de la CE han renunciado a la práctica totalidad de su soberanía sobre los recursos pesqueros. Tan sólo las doce primeras millas de mar son patrimonio de los estados miembros, pero como una derogación temporal hasta el año 2002 del principio general del libre acceso a los recursos pesqueros comunitarios.

Por otra parte, los estados miembros están supeditados a decisiones comunes en la mayor parte de la acción política de fomento de las inversiones en el sector. Un estado miembro de la Comunidad no decide libremente cuál es la dimensión y composición de su flota, ni lo que puede pescar, ni el volumen de ayuda que puede proporcionar a los armadores para renovar o modernizar sus buques de pesca, ni la financiación que se puede otorgar a una retirada temporal o definitiva de la actividad pesquera de un buque. También está limitado en el desarrollo y fomento de una política de diversificación y ampliación de la oferta, como puede ser el ámbito de las inversiones en acuicultura o en la búsqueda de nuevas explotaciones marítimas.

En otro contexto fundamental, un estado miembro de la Comunidad está imposibilitado para firmar individualmente un acuerdo de pesca con un tercer país no comunitario; también está condicionado en el fomento de inversiones directas de sus armadores en sociedades mixtas, e incluso en el apoyo de asociaciones de tipo contractual y carácter temporal con fines pesqueros y socios de terceros países.

Por último, si cabe, la cesión de soberanía es aún mayor en el aspecto de la política mercantil. La normalización de los productos, los precios y la defensa de éstos, la actividad de las organizaciones, etc., están reglamentadas comunitariamente para el 80 por 100 de la oferta.

En cuanto a la política comercial exterior, la propia configuración de la unión aduanera en un marco de política común provocó la cesión total de soberanía en este campo prácticamente desde el inicio de la CE. Cuando un estado se adhiere a las Comunidades Europeas, es consciente de que, después de un período tran-

sitorio más o menos largo (en el caso de España, siete años), no podrá tomar ningún tipo de decisión unilateral que afecte a la política arancelaria o comercial con terceros países.

Fácilmente se puede deducir de lo que acabamos de exponer que el acuerdo de crear una Europa azul ha sido uno de los más laboriosos y difíciles, si no el más, de todos los adoptados en la vida del Tratado de Roma.

Por esta razón, es comprensible que durante veinte años de vida del Mercado Común, los temas pesqueros vivieran escondidos legalmente, adosados a los productos agrícolas en el seno del artículo 38 del Tratado de Roma, sin que prácticamente asomaran la cabeza en ninguna iniciativa de política común.

Tuvo que ser un hecho fundamental —el cambio profundo del Derecho del Mar en la década de los setenta— el catalizador de ese proceso de formación de una política común de pesca en la CE. Efectivamente, la aparición de las zonas económicas exclusivas condujo a la Comunidad a adoptar una decisión similar y, de la mano de ella, a plantearse el problema básico del reparto entre estados miembros de los ya «recursos pesqueros comunitarios», para cuya solución tardaron siete años.

En el entorno de este acuerdo, se fueron perfeccionando, en un período de unos diez años (desde 1976 a 1986) el resto de las facetas de la política común pesquera; es decir, la política de conservación, la política estructural, la política de mercados internos y la política comercial exterior. En este período, por su importancia política, hay que resaltar la fecha del 1.º de enero de 1983 como momento clave de creación de la Europa azul.

España tuvo que hacer frente a este proceso de cesión de soberanía en un período muy apretado de tiempo y bajo fuertes presiones sectoriales. Por ello, en el Acta de Adhesión se observa una estructura de temas totalmente vencida hacia el problema fundamental: cómo integrar la flota de pesca española en el contexto del acceso a recursos en aguas comunitarias.

El resto de los problemas se solucionó, en la práctica, con una cesión total de soberanía. Incluso, anecdóticamente, con la donación de la propiedad más preciosa que España aportó al Tratado: sus acuerdos bilaterales de pesca.

Desde el año 1986, la política pesquera española ha ido realizando paulatinamente un doble esfuerzo. Por un lado, conseguir una adaptación a las exigencias de los reglamentos comunitarios, aspecto formal de extraordinaria importancia en el contexto de la política común de pesca. Son innumerables los ejemplos relevantes en esta dirección. Podríamos citar la elaboración de los planes de pesca en aguas comunitarias, la implantación del Diario de a Bordo en la flota que faena en aguas sometidas a la política común de conservación de los recursos, la creación del Censo de la Flota Operativa para dar respuesta a las exigencias del Fichero de

Buques de Pesca de la CE, la comunitarización de los acuerdos bilaterales de pesca y su oportuna renegociación, el desmantelamiento de nuestra barrera arancelaria frente a Europa y la adopción del Arancel Aduanero Común, la programación operativa plurianual en los aspectos de flota, acuicultura marina, equipamiento de puertos, transformación y comercialización, etcétera.

Pero, por otra parte, la Administración española ha presionado paulatinamente, pero con firmeza, para el perfeccionamiento del acervo comunitario en beneficio de nuestros intereses. Esta labor ha obtenido logros importantes en relación con la política estructural (singularmente, en los aspectos de inclusión de la pesca costera y las sociedades mixtas) o con la política de mercados (inclusión de especies interesantes para España en el contexto del Reglamento 3796/81), o en el campo de los acuerdos de pesca (consecución de cuotas de pesca en acuerdos comunitarios de pesca de nueva creación).

En el momento presente, la situación del sector pesquero europeo es sumamente delicada. El relativo fracaso de la política de conservación de los recursos y de acceso a ellos ha conducido a una situación casi general de exceso de capacidad de pesca en las flotas europeas con relación a su posible actividad.

Por otro lado, se une a esta delicada situación una crisis importante en la rentabilidad de las explotaciones pesqueras. Esta apreciable disminución del rendimiento económico se fundamenta, en buena parte, en el exceso de capacidad pesquera que se ha resaltado más arriba, que conduce a una sobreexplotación de los recursos y a un paulatino descenso de la productividad.

La posibilidad de compensar este hecho real a través de incrementos de precios tropieza con la competencia internacional —feroz— en el mercado comunitario de productos de la pesca. Téngase en cuenta que este mercado europeo está totalmente liberalizado, sin mecanismos reales de protección (los precios de referencia no funcionan en la práctica), con una geopolítica arancelaria de amplia extensión que conduce a conceder preferencias arancelarias a múltiples países, alguno de ellos grandes productores pesqueros. Hay por ejemplo, más de 70 países (Acuerdo de Lomé, Marruecos, etc.) que están totalmente exentos de arancel en sus exportaciones de pescado a la CE; otros muchos, merced al sistema de preferencias arancelarias, disfrutan de importantes reducciones arancelarias en su comercio de productos de la pesca con el Mercado Común. Por último, el esquema de acuerdos multilaterales en el seno del GATT también proporciona amplias áreas de concesiones arancelarias.

El conjunto de todos estos factores conduce a una situación de indefensión de la producción pesquera comunitaria, de bajo rendimiento y alto coste, en su propio mercado.

Recientemente, en una comunicación al Consejo y

Parlamento europeos fechada el 4 de diciembre de 1991, la Comisión ha dado publicidad a la política que se propone aplicar para detener esta coyuntura desfavorable y conducir, en un período de diez años, a la plena aplicación del Tratado en materia de política común de pesca (libre acceso a los recursos y libre circulación de permisos, mercancías y capitales) a partir del año 2003.

El diseño de esta política es pragmático y sencillo. Brevemente, se podría resumir en conseguir un equilibrio de explotación con alto rendimiento económico en las aguas comunitarias. Para ello, dedicará todo su afán a reducir la capacidad de pesca de la flota europea y a disminuir y controlar el esfuerzo de pesca. El impacto socioeconómico de esta reconversión se pretende atenuar mediante la plena aplicación de los fondos estructurales europeos a los sectores pesqueros de los estados miembros.

La disminución de oferta que pueda producirse se compensa abriendo un poco más, si cabe, la frontera. También se ofrece alguna expectativa de alcanzar nuevos acuerdos de pesca con países terceros, los llamados acuerdos de segunda generación, mixtos de presencia de flota comunitaria, creación de sociedades mixtas y preferencias comerciales.

Ningún estado miembro se va a oponer a esta oferta política. Aunque se considere insuficiente, se apoya centralmente en un hecho aceptado: que Europa tiene demasiada flota para lo que puede pescar. Se le podrán introducir matizaciones, e incluso algún complemento, pero poca cosa más. Es una oferta muy inteligente para alcanzar un consenso.

Aceptando este punto de vista, la Administración española tiene, de cara al futuro, una triple función política que desarrollar, con un concepto realista de la propia evolución.

En primer lugar, por necesidad y prestigio, el gobierno debe desarrollar la política pesquera común que derive del acuerdo o consenso del año 1992. En este año, no sólo se va a adoptar el marco de política común para los próximos diez años, sino que se van a definir los términos de nuestras posibilidades de acceso a recursos en aguas comunitarias a partir del 1.º de enero de 1996, como especifica el artículo 162 del Tratado de Adhesión.

Este desarrollo debe ser serio y sin titubeos. Solamente esta opción proporciona credibilidad en el ámbito europeo. Si, por ello, se impone crear una política adecuada para aumentar el control, es preciso hacerlo. Si, por otra parte, el sector pesquero debe tener menos economía sumergida, habrá que adoptar esta decisión. A largo plazo, esta postura política es la clave del éxito.

En segundo lugar, la acción política del gobierno debe propiciar algunos cambios sustanciales en el acervo comunitario. Es un error considerar que un cambio general en la dirección de la política común pesquera va a proporcionar, por sí solo, todas aquellas iniciativas de las que está necesitado el sector pesquero español. Este

aserto es válido en todas las facetas de la política común de pesca, pero es aún más preciso en tanto en cuanto nos aproximamos al área de la política comercial. España puede ser el líder que conduzca a Europa a encontrar un marco reglamentario para la aplicación del principio de la preferencia comunitaria, y hacerlo compatible con los compromisos multilaterales que tiene suscritos la Comunidad Europea.

Por último, el gobierno español debería adquirir ciertos grados de libertad en el contexto de la política común de pesca. Para explicar esta opción, es preciso reflexionar detenidamente sobre un hecho. Si en las aguas comunitarias no hay recursos pesqueros suficientes, y si el acceso institucional a recursos en aguas de terceros países no proporciona los resultados apetecidos, ¿es inevitable un mercado europeo de productos de la pesca mayoritariamente dependiente del abastecimiento exterior?

España siempre ha mantenido, antes y después de nuestra pertenencia a la CE, una política muy activa de cooperación con países terceros. Este es un campo donde la política común es muy incipiente o no existe, y precisamente éste es el factor clave que proporciona los grados de libertad anteriormente citados. Durante una serie de años, en el marco de la política española de cooperación, se pueden sentar las bases de una exportación de capital pesquero que conduzca a un equilibrio entre el abastecimiento y la dependencia exterior en el mercado de productos de la pesca.

En cualquier caso, los próximos diez años son la hora de la verdad, tanto para la política pesquera de la CE como para la propia política pesquera española.