

# Tirar la casa por la venta (de la manera correcta): 15 Recomendaciones para asignar los recursos del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)

¿Cómo pueden los Estados miembros adoptar programas operativos FAIR para el nuevo FEMPA?

---

CLIENTEARTH.ORG



**ClientEarth**®



¿Le gustaría utilizar los recursos del FEMPA para promover un sector pesquero próspero y cumplir al mismo tiempo los compromisos medioambientales de su país? Si su respuesta es afirmativa, este documento le será muy útil.

## Aspectos destacados

1. El FEMPA<sup>1</sup> acordado por los responsables de la toma de decisiones a nivel de la UE es un fondo que fue diseñado para fines anticuados. No aborda los retos a los que nos enfrentamos en el siglo XXI, en particular las crisis climática y de la biodiversidad.
2. Los programas operativos FAIR son justos, ambiciosos, innovadores y revitalizadores: justos con los pescadores a pequeña escala y con todos los que dependen de un medio marino próspero, ambiciosos a la hora de introducir cambios esenciales, innovadores en lo referente a la financiación de nuevos tipos de ayuda y revitalizadores porque apuestan por la restauración y la protección de nuestros océanos y comunidades costeras.
3. En el marco del nuevo FEMPA, los Estados miembros gozan de amplia libertad a la hora de decidir qué quieren financiar durante los próximos 7 años. Instamos a los Estados miembros a que aprovechen esta libertad y tomen decisiones audaces para el futuro de su sector pesquero y, en términos más generales, del medio marino de sus litorales, así como del océano, que es el termostato de nuestro planeta.
4. El presente documento incluye 15 recomendaciones para que los programas operativos del FEMPA sean justos o FAIR.

## Antecedentes

### El gasto público es una acción por el clima

Es bien sabido que el cambio climático tiene un impacto directo en la salud de los océanos, pero lo contrario también es cierto.<sup>2</sup> Por una parte, el efecto acumulativo del calentamiento, la acidificación y la desoxigenación de los océanos a los que ha dado lugar el cambio climático incide negativamente en las poblaciones de peces y los ecosistemas marinos.<sup>3</sup> Por otra parte, los océanos son el principal sumidero de carbono, ya que capturan más de la cuarta parte de todo el carbono que los seres humanos han emitido a la atmósfera.<sup>4</sup> Su capacidad para contribuir a la regulación del ciclo global del carbono depende directamente de la salud de sus ecosistemas. Desde el importantísimo papel que desempeña el fitoplancton en la bomba biológica de carbono, hasta la manera en que las grandes ballenas capturan una media de 33 toneladas de CO<sub>2</sub> cada una, una mayor biomasa se traduce en una menor cantidad de

<sup>1</sup> El Reglamento (UE) 2021/1139 de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1007, DO L 247, 13 de julio de 2021, p.1, (conocido como FEMPA).

<sup>2</sup> U. Rashid Sumaila, Travis C Tai. *End overfishing and increase the resilience of the ocean to climate change*. *Frontiers in Marine Science* 7 (2020): 523.

<sup>3</sup> IPCC. *Informe especial sobre los océanos y la criosfera en un clima cambiante*, disponible a través de: <https://www.ipcc.ch/srocc/>

<sup>4</sup> Jamie Shutler, Andy Watson. *The oceans are absorbing more carbon than previously thought* (2020). Disponible a través de: <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/oceans-absorb-carbon-seas-climate-change-environment-water-co2/>; RA Houghton. *Balancing the global carbon budget*. *Annu. Rev. Earth Planet. Sci.* 35 (2007), 313–347.

carbono en la atmósfera y un planeta más frío.<sup>5</sup> Un océano saludable y abundante es de por sí una estrategia de mitigación.<sup>6</sup> Al reducir las subvenciones que facilitan la sobrepesca, la UE contribuiría a la recuperación de las poblaciones de peces, los ecosistemas y los hábitats marinos, lo que a su vez aumenta la capacidad de captura de carbono.<sup>7</sup> Y lo que es más importante, esto también contribuiría a mejorar la resistencia de las poblaciones de peces al cambio climático y a mantener a flote el sector pesquero.<sup>8</sup>

Asimismo, al subvencionar una industria que no es rentable y que depende del uso intensivo de combustibles fósiles, la UE está pagando por emisiones de carbono innecesarias.<sup>9</sup> Las subvenciones perjudiciales permiten el aumento continuo del tamaño y la capacidad de la flota, lo que se traduce en un aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Pero más barcos no significa más pescado. Por el contrario, la cantidad de peces que se pueden pescar es fija, por lo que las subvenciones solo producen más contaminación y una competencia estéril: es como utilizar tres vehículos para ir a comprar una sola barra de pan. A su vez, esta situación presiona a las autoridades para que fijen cuotas insostenibles y aumenten las subvenciones, lo que representa un círculo vicioso que termina con el colapso del sector pesquero.<sup>10</sup> La eliminación de las subvenciones perjudiciales para las flotas pesqueras industriales altamente contaminantes reduciría el exceso de capacidad, el consumo de combustibles fósiles y las emisiones de carbono.<sup>11</sup>

## El FEMPA se aferra a viejas pautas

El reglamento del FEMPA no ha logrado integrar los cambios radicales necesarios. Es el equivalente a subvencionar *scriptoria* monásticas justo cuando la imprenta está echando raíces; el FEMPA está diseñado para la irrelevancia. En el periodo 2021-2027 innovar significa apostar por restaurar y proteger los recursos que sustentan la actividad económica en el mar, incluida la pesca, al tiempo que se acompaña al sector pesquero para que haga la transición hacia una pesca más sostenible y de bajo impacto y llegue a ser económicamente viable sin requerir un apoyo público constante. El mundo está cambiando. Los alimentos marinos que no pueden rastrearse hasta una fuente sostenible son cada vez más difíciles de vender. Europa debería dar a su flota pesquera la ventaja de ser la primera en el mundo y subvencionar las innovaciones –en torno a la pesca y la protección y restauración de los océanos– necesarias para producir alimentos marinos que puedan comercializarse. Pero el nuevo FEMPA no fue concebido de esta manera. No prioriza las inversiones en los pescadores a pequeña escala (que representan en su mayoría a las microempresas del sector<sup>12</sup>), que son los que más apoyo necesitarán para adaptarse a las limitaciones medioambientales y sociales a las que se enfrentan. Será

<sup>5</sup> U. Rashid Sumaila, Travis C Tai, *End overfishing and increase the resilience of the ocean to climate change*. *Frontiers in Marine Science* 7 (2020): 523.

<sup>6</sup> *Ibid.*; Greenpeace, *How does overfishing make climate change worse?* (2020). Disponible a través de: <https://www.greenpeace.org/new-zealand/story/how-does-overfishing-make-climate-change-worse/>

<sup>7</sup> Sumaila, supra nota 2

<sup>8</sup> Sumaila, supra nota 2

<sup>9</sup> Informe: *Impactos climáticos y beneficios de la industria pesquera de las subvenciones de la UE a los combustibles*. Our Fish, <https://our.fish/publications/report-climate-impacts-fishing-industry-profits-from-eu-fuel-tax-subsidies/>

<sup>10</sup> PEW Charitable Trusts, *Fleet Overcapacity is Driving Overfishing* (2011). Disponible a través de: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2011/11/14/fleet-overcapacity-is-driving-overfishing>

<sup>11</sup> Sumaila, supra nota 2

<sup>12</sup> Con arreglo a la definición de microempresa según lo dispuesto en el artículo 2 de la Recomendación de la Comisión el 20 de mayo de 2003, 2003/361/CE, DO n° L 124, p. 36.

responsabilidad de cada Estado miembro incluir en su programa operativo las decisiones audaces que los responsables políticos de la UE no fueron capaces de tomar en el FEMPA.

Las principales deficiencias del FEMPA que fue aprobado recientemente son:

**No incluye financiación específica de objetivos de protección y restauración de la naturaleza.** En su calidad de autoridades públicas, los Estados miembros tienen la responsabilidad de financiar, con el dinero de los ciudadanos de la UE, proyectos de interés público que contribuyan a la restauración y la protección marina. En su informe sobre la protección del medio marino, el Tribunal de Cuentas Europeo sostiene que se debería aumentar la financiación de medidas tendentes a cumplir los objetivos de conservación.<sup>13</sup> En su respuesta al tribunal, la Comisión señaló que corresponde a los Estados miembros aumentar este tipo de gasto en sus programas operativos del FEMPA. Los próximos programas operativos brindan a los Estados miembros la oportunidad de cumplir sus compromisos medioambientales.

**Permite que el gasto aumente la capacidad de pesca y la sobreexplotación pesquera.** El FEMPA estipula que las inversiones a bordo de los buques o en la flota pesquera solo serán admisibles cuando no se aumente la capacidad de pesca. Sin embargo, la capacidad de pesca se calcula en base a la potencia del motor de cada buque. El informe publicado por la Comisión en 2019 en torno a la verificación de la potencia motriz destaca que los Estados miembros no hacen ni pueden hacer seguimiento de la potencia de los motores de forma adecuada.<sup>14</sup> Incluir una condición que no se puede verificar en la práctica es a todas luces insuficiente. Además, a lo largo de las últimas décadas, economistas y especialistas en cuestiones pesqueras han demostrado en numerosas ocasiones que las medidas relacionadas con la flota no contribuyen al desarrollo de un sector pesquero sólido y económicamente viable.

**El FEMPA no prioriza los fondos para pescadores de pequeña escala.** La única medida disponible para la flota a pequeña escala es el porcentaje de cofinanciación del 100 %, que permite a los pescadores acceder a los fondos sin tener que aportar su propio capital. Hasta ahora, el 80 % de los fondos distribuidos en el marco de los predecesores del FEMPA han sido concedidos a flotas de gran escala.<sup>15</sup> Resulta preocupante que, según lo dispuesto en el FEMPA, el gasto en flotas de gran escala no está limitado a determinados tipos de inversión, como la aplicación de la obligación de desembarque o técnicas y artes de pesca más selectivos. El FEMPA no incluye un trato preferencial para los buques pesqueros de menos de 12 metros. Si no se cuenta con los fondos necesarios, no será posible realizar la transición hacia un sector pesquero de bajo impacto y hacia una economía local próspera en la que el sector ofrezca las herramientas adecuadas a los pescadores. Esto es lamentable ya que el apoyo a los pescadores y los alimentos marinos locales garantiza una mayor soberanía alimentaria, una menor dependencia de las importaciones (que representan la mayoría de los alimentos marinos que se comercializan actualmente en mercado de la UE) y una economía robusta en manos de pescadores a pequeña escala, y estos tres elementos forman parte de la autonomía estratégica en materia de alimentos marinos. Corresponderá a cada Estado miembro integrar formas innovadoras de distribuir las inversiones de manera que se fomente la justicia social.

Numerosos informes ponen de manifiesto estas deficiencias, así como otras oportunidades que no han sido aprovechadas para abandonar los modelos de financiación que han quedado obsoletos.<sup>16</sup> En el

<sup>13</sup> Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 2020/26, *Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda*, especialmente p. 76 a 81 y Recomendación 3. Disponible a través de: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_26/SR\\_Marine\\_environment\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_26/SR_Marine_environment_ES.pdf)

<sup>14</sup> Estudio realizado por la Comisión sobre la verificación de la potencia de motor, DG MARE, 14 de junio de 2019, p.20; disponible a través de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a867cbac-8e90-11e9-9369-01aa75ed71a1>

<sup>15</sup> Presentación realizada por la Comisión Europea, DG MARE, Elisa Roller sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, desde 2014-2020 hasta 2021-2027 en el Parlamento Europeo, Comité PECH, 2 de octubre de 2019, punto 6 en el orden del día.

<sup>16</sup> [How to better use EU's citizens money in fisheries \( ClientEarth \)](#) ;

presente informe exponemos nuestras recomendaciones para que los Estados miembros cumplan sus compromisos medioambientales a través de sus programas operativos del FEMPA.

## La oportunidad: adoptar programas operativos FAIR

Los programas operativos deberían ser:

**Justos** (*Fair*) con los pescadores a pequeña escala y con todos los que dependen de un medio marino próspero;

**Ambiciosos** (*Ambitious*) a la hora de introducir los cambios que se requieren en la actualidad para revertir el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la crisis económica causada por la pandemia;

**Innovadores** (*Innovative*) en lo referente a la financiación de nuevos tipos de medidas que permitan que la economía europea abandere un movimiento hacia la sostenibilidad mundial;

**Revitalizadores** (*Revitalising*) ya que apuestan por la restauración y protección de nuestros océanos y comunidades costeras.

## 15 recomendaciones para ser FAIR (justos, ambiciosos, innovadores y revitalizadores)

1. Comparar los programas operativos con el Pacto Verde Europeo –en concreto, con la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad y la Estrategia "del Campo a la Mesa"– y con los objetivos de protección y recuperación de la biodiversidad marina de acuerdo con lo dispuesto en las Directivas de Aves y Hábitats, la Directiva marco sobre la estrategia marina y la política pesquera común.
2. Proponer inversiones basadas en un análisis estratégico integrado y una visión de futuro en lo que respecta a las pesquerías nacionales. Financiar proyectos que sean beneficiosos para las comunidades costeras, los pescadores y el medio marino de la UE con efectos a largo plazo, en lugar de limitarse a promover aquellas medidas que faciliten el gasto del dinero.
3. Incluir y promover más medidas vinculadas a la restauración y la conservación del medio marino. En particular, destinar al menos el 25 % del presupuesto nacional a este tipo de medidas.
4. Dar preferencia a los pescadores a pequeña escala a la hora de distribuir el dinero de la UE y limitar el acceso de los pescadores a gran escala a los fondos de la UE para proyectos, como la aplicación de la obligación de desembarque o de determinadas medidas de control de la pesca, la formación

---

Mismanagement of European Maritime and Fisheries Fund Sees Taxpayers' Money Vanish into the Wrong Pockets (Our Fish y ClientEarth); How subsidy mismanagement is threatening EU fisheries (Seas At Risk);

The use of the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) in France in relation to the protection of the marine environment and its resources (Birdlife, septiembre de 2020):

Ending "Temporary Cessation" for Good – How an EU Subsidy is Driving Overfishing (Birdlife, septiembre de 2020) ;

de los pescadores en materia de seguridad, la mejora de la selectividad de sus artes de pesca o la transición hacia una pesca de bajo impacto.

5. Fomentar el relevo generacional a través de medios como el apoyo a la creación de empresas y la formación, en lugar de la adquisición de un primer buque pesquero. Esta medida acaba aumentando la capacidad de pesca ya que no hay condiciones que determinen lo que el vendedor puede hacer con el dinero recibido por la venta. Con demasiada frecuencia, el dinero se vuelve a invertir de forma inútil en el mismo sector que ya está saturado. Debido a la discrepancia que existe entre la capacidad nominal y la real en los distintos segmentos de la flota, la capacidad pesquera aumenta a pesar de las condiciones tendentes a impedir que el joven pescador o la empresa en la que trabaja aumenten su capacidad.<sup>17</sup>
6. Supeditar el apoyo para cubrir los costes fijos de las empresas a la mejora del desempeño medioambiental (p. ej.: la adopción de artes de pesca de bajo o menor impacto, monitoreo electrónico remoto y/o equipos de aturdimiento para mejorar el bienestar de los peces);
7. Fomentar la cooperación entre pescadores y científicos a fin de crear una cultura en la que ambas partes asuman de manera conjunta la responsabilidad de los proyectos innovadores en materia de medio ambiente.
8. Fomentar la transición hacia una pesca de bajo impacto, por ejemplo, mediante la financiación de cambios en el tipo de arte o simples ajustes técnicos.<sup>18</sup>
9. Fomentar la diversificación para que los pescadores puedan desarrollar nuevas actividades empresariales utilizando sus conocimientos y experiencia en sectores como el turismo sostenible.<sup>19</sup>
10. Proponer un gran número de formaciones a fin de mejorar la seguridad de los pescadores. Una serie de estudios han demostrado que la mayoría de los accidentes en el mar están relacionados con los errores humanos y la falta de formación.<sup>20</sup> Limitar las inversiones con fines de seguridad principalmente a las inversiones a bordo no soluciona el problema; desarrollar el capital humano a través de la formación, sí.
11. Promover las inversiones para aplicar la obligación de desembarque de forma efectiva. La obligación de desembarque es vinculante con arreglo a la legislación de la UE. Incentiva la reducción de las capturas accesorias y fomenta la pesca plenamente documentada.
12. Mejorar la trazabilidad mediante la digitalización.<sup>21</sup> Esto garantizará que los esfuerzos tendentes a desarrollar nuevas cadenas de suministro localizadas apoyen a las empresas de la UE, al tiempo que se evita que los alimentos marinos ilegales, no declarados y no reglamentados (INDNR) ingresen en la cadena de suministro, lo que a su vez impulsará la autonomía estratégica de la UE y dará a los consumidores una mayor confianza.
13. Financiar y fomentar más medidas vinculadas a la restauración y la conservación del medio marino, como el seguimiento y la evaluación de los impactos de la pesca en las especies y los hábitats, y el

<sup>17</sup> Artículo 17 del Reglamento del FEMPA

<sup>18</sup> Turning the tide on EU seas, p. 9-10, [https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning\\_the\\_tide\\_june2020\\_1.pdf](https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning_the_tide_june2020_1.pdf)

<sup>19</sup> Turning the tide on EU seas, p. 10, [https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning\\_the\\_tide\\_june2020\\_1.pdf](https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning_the_tide_june2020_1.pdf)

<sup>20</sup> Directrices técnicas de la FAO para la pesca responsable, N° 1 Supl. 3, Fishing Operations, Best practices to improve safety at sea; <http://www.fao.org/3/a-i4740e.pdf>, p.1; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617484/IPOL\\_STU\(2018\)617484\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617484/IPOL_STU(2018)617484_EN.pdf) p.14, 16, 22, 25.

<sup>21</sup> Informe publicado por ClientEarth. *The Spanish system for digitalisation of fish imports: SIGCPI.*

<https://www.clientearth.org/media/100f5hzs/public-version-the-spanish-system-for-digitalisation-of-fish-imports-sigcpi.pdf>.

desarrollo y ensayo de medidas de mitigación, en particular para abordar el problema de las capturas accidentales de especies sensibles.<sup>22</sup>

14. Apoyar la capacidad administrativa para garantizar que las normas estipuladas en la PPC se controlen y apliquen de forma eficaz. El aumento del gasto para apoyar la aplicación de las medidas de conservación sólo puede ser eficaz si también se garantizan el cumplimiento y la aplicación de las mismas. Además de una mayor transparencia en las actividades de control, es necesario un mayor apoyo financiero que impulsará a las empresas legítimas. Las oportunidades de inversión incluyen el aumento del número de inspectores, así como la mejora de las herramientas, los equipos y la tecnología disponibles para llevar a cabo las inspecciones a bordo y en los lugares de desembarque.<sup>23</sup>
15. Fomentar y financiar una recopilación más sistemática de datos científicos, que vaya más allá de los programas nacionales de recogida de datos. Esto incluye la recopilación estandarizada de datos sobre capturas accidentales, centrándose en las aves marinas, los mamíferos marinos y otras especies, con datos representativos de todos los segmentos de la flota y las zonas geográficas.

## **En resumen: la adopción de programas operativos FEMPA FAIR se traduce en océanos y comunidades costeras prósperos**

Los expertos en cuestiones climáticas, pesqueras y financieras están de acuerdo<sup>24</sup>: los Estados miembros deben tomar decisiones audaces en torno a las inversiones que se realicen dentro del marco del FEMPA durante los próximos 7 años (2021-2027). Los programas operativos FAIR deberán orientar las inversiones en la dirección correcta para que los océanos y nuestras comunidades costeras puedan prosperar. Si bien es cierto que la adopción de medidas FAIR supondrá un gasto, hoy por hoy podemos permitirnoslo gracias a la dotación financiera del FEMPA, que asciende a 6.000 millones de euros.<sup>25</sup> Los Estados miembros pueden apoyar tanto la transición hacia una pesca de bajo impacto como la restauración y la protección de nuestro océano. Si los programas operativos no se ajustan al modelo FAIR, la salud de nuestro océano se verá seriamente comprometida, con graves consecuencias para las comunidades costeras y los pescadores de la UE. Pero la cosa no se queda ahí, la salud del océano y su capacidad para regular el clima están en peligro. Las inversiones que aumentan la capacidad de pesca inclinan la balanza en contra de las mismas comunidades pesqueras que los ciudadanos europeos quieren ver prosperar; los pescadores a pequeña escala, que representan las microempresas del sector, no pueden competir con las flotas a gran escala, que obtienen la mayoría de las cuotas y la mayoría de las subvenciones, y cuyas prácticas industriales aportan pocos beneficios a largo plazo para la economía

<sup>22</sup> The recovery of the European Seas: 12 ideas for marine restoration actions, Birdlife, abril de 2021;

[https://www.birdlife.org/sites/default/files/the\\_recovery\\_of\\_the\\_european\\_seas\\_12\\_ideas\\_for\\_marine\\_restoration\\_actions\\_1.pdf](https://www.birdlife.org/sites/default/files/the_recovery_of_the_european_seas_12_ideas_for_marine_restoration_actions_1.pdf)

<sup>23</sup> *Turning the tide on EU seas*, p. 11, [https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning\\_the\\_tide\\_june2020\\_1.pdf](https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning_the_tide_june2020_1.pdf)

<sup>24</sup> Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 2020/26, *Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda*, especialmente p. 76 a 81 y Recomendación 3; Sumaila, R. et al. *Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies*. Marine Policy 109 (2019) 103695; *The sunken billion revisited*. Publicado por la OCDE, 2017, p. 58;

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24056/9781464809194.pdf?sequence=8&isAllowed=y>. *Ending overfishing can mitigate impacts of climate change*. Universidad de Columbia Británica. U. Rashid Sumaila y Travis C. Tai. Documento de trabajo #2019 – 05, [https://our.fish/wp-content/uploads/2019/09/2019-05-Sumaila\\_Ending\\_overfishing\\_can\\_mitigate\\_Impacts\\_of\\_climate\\_change.pdf](https://our.fish/wp-content/uploads/2019/09/2019-05-Sumaila_Ending_overfishing_can_mitigate_Impacts_of_climate_change.pdf); U. Rashid Sumaila, Travis C Tai 'End overfishing and increase the resilience of the ocean to climate change.' *Frontiers in Marine Science* 7 (2020): 523.

<sup>25</sup> Artículo 4 del Reglamento del FEMPA

y son totalmente ajenas a la idea que la mayoría de los ciudadanos tiene de la pesca. Todo lo que hemos expuesto anteriormente tiene por objetivo servir de guía a los Estados miembros que estén decididos a garantizar un futuro próspero para sus pescadores, sus comunidades costeras y el océano. El FEMPA hace que cumplir con su cometido sea posible, nuestras recomendaciones lo hacen sencillo.

Flaminia Tacconi

Abogada sénior del equipo de pesca

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)