

PROPUESTA

Consejo Consultivo Regional para las Aguas Noroccidentales

Documento de Posición sobre la Gestión del Bacalao

Junio 2012

Reactivación de la Gestión Pesquera en las Pesquerías Demersales en el Oeste de Escocia y Mar de Irlanda

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

1. Introducción:

En Marzo de 2012, un Grupo de Enfoque del CCR-ANOC se reunió en Dublín para debatir sobre la situación de las poblaciones y la gestión de las pesquerías demersales en el Oeste de Escocia y el Mar de Irlanda.

El Grupo ha centrado su trabajo especialmente en lo siguiente:

- Las [evaluaciones anuales del CIEM respecto a las poblaciones de bacalao en el Oeste de Escocia y Mar de Irlanda](#)
- El reciente [Proceso de términos de referencia del CIEM](#) relativo al Pescado plano en las Aguas Occidentales (WKROUND)
- [Evaluación del CCTEP sobre el Plan Comunitario de Gestión Plurianual del Bacalao](#)

Se acordó que:

1. Desde hace más de una década, las medidas de conservación en el Mar de Irlanda y Oeste de Escocia han estado dominadas por el bacalao con efectos en una amplia gama de pesquerías diferentes; sin embargo, es evidente que no han servido para recuperar la biomasa del bacalao a los niveles de referencia de precaución y tampoco a los niveles de referencia límites.

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

Esta experiencia contrasta con la del Mar del Norte, donde se está llevando a cabo una recuperación modesta pero constante, y la del Mar Céltico que si bien se ha mantenido fuera tanto del Plan de Recuperación del Bacalao de la UE (2003-2008) como del Plan de Recuperación Plurianual del Bacalao de la UE (2009-hasta ahora), ha demostrado una recuperación de las poblaciones de bacalao impulsada por un fuerte reclutamiento;

2. No obstante los fuertes paralelismos aparentemente existentes entre el estado de conservación y la dinámica de las poblaciones de bacalao en el Oeste de Escocia y el Mar de Irlanda, también existen unas diferencias importantes en las características de estas pesquerías;
3. Las pesquerías de cigala importantes del punto de vista económico constituyen la característica dominante de ambas pesquerías en el Oeste de Escocia y el Mar de Irlanda;
4. La estructura de edades truncada en ambas pesquerías en el Oeste de Escocia y el Mar de Irlanda apunta hacia una tasa de mortalidad elevada si bien el equilibrio exacto entre la pesca y la mortalidad natural (y especialmente el papel de la prelación de las focas) es incierto y controvertido; a pesar de que en los grupos se han expresado opiniones homogéneas, posiblemente existan diferencias significativas en las percepciones de la industria y de los científicos del CIEM la trayectoria de las tendencias de las poblaciones;
5. Las medidas de gestión se han visto obstaculizadas por la debilidad de las evaluaciones y la deficiencia de datos. Pese al requisito establecido en el artículo 14.4 del Reglamento de Control (CE) No 1224/2009, que establece la obligatoriedad de registrar los descartes en los diarios de pesca, la información inadecuada sobre descartes por “métiers” es todavía una laguna importante en la que la deficiencia en los datos menoscaba la confianza en la evaluación;
6. La información utilizada para adaptar la evaluación se ha perdido recientemente debido a la restricción de las importantes campañas de investigación poblacionales, lo que produce un mayor desequilibrio entre el potencial de la evaluación y la confianza en la misma;
7. De acuerdo con el [informe del CCTEP](#) sobre la eficacia del Plan de Gestión Plurianual del Bacalao de la UE, las medidas de gestión en vigor, en tanto que se han basado en los TACs y el control del esfuerzo, han resultado relativamente ineficaces; esto surge principalmente porque:

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

- Los TACs limitan los *desembarques* y no las *capturas*
 - La evidencia sugiere la inexistencia de una relación lineal entre una reducción del esfuerzo pesquero y una reducción de la mortalidad por pesca.
8. En el Oeste de Escocia, los fuertes controles de los desembarques y los TACs muy bajos durante el periodo 2002-2011 han convertido las capturas (desembarques) en descartes; en el Mar de Irlanda, las flotas principales que se dirigen al bacalao se han visto reducidas a un pequeño puñado de buques.
 9. La combinación de la reducción de los TACs, el control del esfuerzo, las normas técnicas de conservación (normas de composición de captura) y el régimen de aplicación, todo ello ha creado, fundamentalmente, una trampa en la que los pescadores temen caer grabando sus descartes con exactitud por la posibilidad de que dicha información desencadene alguna medida de aplicación inmediata (por ejemplo, cierre de la pesquería) o a un plazo un poco más largo, unas medidas de gestión más punitivas; quizás sea éste el factor más importante que menoscaba la calidad de la evaluación, tanto en el Oeste de Escocia como en el Mar de Irlanda
 10. Existen indicios de que resurjan grupos de bacalao no reportado como consecuencia del desequilibrio entre el TAC, la disponibilidad de bacalao en los caladeros y los elevados niveles de descartes;
 11. La suerte de cambio de régimen que afecta a la abundancia de las poblaciones del bacalao como consecuencia del cambio del ecosistema y su magnitud es una cuestión viva pero abierta.

En este contexto, el Grupo de Enfoque concluyó de que la *respuesta de gestión* de la UE a los dictámenes del CIEM, y la *respuesta de las pesquerías* a las medidas de gestión, ha dado lugar a una espiral en la que, la escasez de datos, los descartes elevados, la desconfianza, los TACs bajos y las evaluaciones inciertas, han formado una vorágine de la que ha sido difícil liberarse.

El grupo llegó a la conclusión que hacer más de lo mismo (TAC más bajos, la reducción de días en la mar) no ayuda a romper este ciclo de declive en el futuro cercano, si es que se consigue alguna vez. Por contra, se hace necesaria una iniciativa política determinada, con el respaldo de todas las partes (industria pesquera, los gestores, científicos de la pesca y organizaciones no gubernamentales) para *reiniciar* el sistema de gestión pesquera y situarla en el camino hacia una base sostenible.

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

2. Propuesta

Al objeto de romper este ciclo de declive, se plantea la siguiente propuesta a debate y consideración:

En el núcleo de esta propuesta se halla la opinión que la fijación del régimen de gestión quebrantado está *inextricablemente entrelazada* con la reparación de la evaluación de la población. Mientras tanto que la evaluación esté subestimada por unas estadísticas de capturas incompletas y unas gestiones de ajuste inadecuadas, las estrategias de gestión se fundamentarán en una información científica inadecuada en la que resulta difícil confiar. Por lo tanto, todas las partes – gestores, científicos y sector pesquero, tienen un interés profundo en resolver este doble aspecto.

Se aboga por un *planteamiento múltiple y a la vez integrado* de gestión del bacalao que aborde los siguientes aspectos:

- Establecimiento o fijación del TAC
- Control del esfuerzo
- Cambio hacia un modelo de pesquerías totalmente documentadas
- Un enfoque asociativo o de colaboración entre la comunidad científica y el sector pesquero
- Reducción de los descartes
- Estrategias de evitación del bacalao
- Deficiencia de datos

Para ello, se requerirá:

1. Fijar un TAC a un nivel en línea con el nivel actual de *capturas* totales, al objeto de romper con la espiral y evitar los descartes de los individuos de bacalao grandes; esto conllevaría un incremento sustancial del TAC (tal y como sucedió en el caso de la solla en el Canal de la Mancha en 2005) y podría ser aplicable o extrapolable a otras pesquerías al objeto de reflejar con precisión las capturas totales (desembarques + descartes);
2. Un compromiso *quid pro quo* por parte del sector relativo a la documentación *completa* de las capturas de bacalao adaptada a las características de cada pesquería específica, sin que ello suponga la creación de límites o restricciones a aquellas pesquerías que tienen un impacto mínimo en el bacalao;

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

4 de 12

No se tendría que seguir necesariamente el modelo exacto de los proyectos de cuotas de capturas que actualmente se encuentran en fase de prueba por determinados estados miembros que emplean cámaras de circuito cerrado como una herramienta de verificación, pero se alcanzarían los mismos resultados: la eliminación de los descartes de bacalao maduro, un grado de confianza significativamente más elevado en las estadísticas de capturas, incentivos de acorde con los objetivos de gestión. Los observadores, y/o las flotas de referencia, por ejemplo, podrían ser utilizados para alcanzar estos resultados y para supervisar la documentación exhaustiva de las capturas de bacalao;

3. Un compromiso del sector respecto a la aplicación de medidas destinadas a garantizar la eliminación de las capturas de bacalao por encima del TAC y así eliminar los descartes de bacalao maduro en coherencia con el ajuste de los TACs propuesto en línea con los niveles de capturas reales;
4. La colaboración estrecha entre el sector, los científicos del CIEM y los técnicos de artes de pesca en el proceso de diseño de unas medidas de selectividad y evitación con el objetivo de salvaguardar solamente el bacalao para el que se dispone de cuota de captura;
5. La suspensión, o como mínimo, la *congelación* del control del esfuerzo;
6. Una adaptación de las normas de composición de la captura especificadas en el Plan de Gestión del Bacalao y en el 850/98 de cara a garantizar que todo el bacalao capturado superior al tamaño mínimo de desembarque pueda ser legalmente desembarcado;

3. Fijación del TAC

Un TAC en línea con las capturas actuales ofrecería una fotografía adecuada y precisa de la pesquería para conocer con exactitud los niveles de capturas reales (es decir, desembarques + descartes)

En el Oeste de Escocia, la fijación de un TAC a un nivel equiparable a las capturas actuales representaría una salida importante a las prácticas recientes y un incremento sustancial de los desembarques de bacalao. No obstante, el dictamen del CIEM sugiere que la práctica recientemente desarrollada en el Oeste de Escocia se ha traducido en el descarte de cuatro bacalaos por cada uno desembarcado; según el planteamiento que sugerimos, si las capturas se limitan al TAC, deberían resultar en una *reducción* global de la mortalidad pesquera, permaneciendo todo lo demás sin cambios. Hasta la fecha, el TAC no ha limitado las *capturas*, solamente los desembarques.

En el Mar de Irlanda, la evidencia apunta a que el nivel absolutamente inferior de los descartes de bacalao inicialmente estimados. Esto se debe al hecho de que la pesquería en el Norte de Irlanda ha estado sujeta a lo que se ha venido describiendo como el perfeccionamiento del programa de recopilación de datos en Europa, desde el año 2007, según el cual los observadores a bordo van rotando a través de la flota y, además, los buques realizan el auto-muestreo, después de recibir una formación.

El Dictamen del CIEM indica que esta en tela de juicio alguna forma adicional de mortalidad no deseada en ambas pesquerías, lo que resulta en una estructura de edad reducida. La propuesta del CIEM (no seguida por el Consejo) consistía en fijar un TAC cero, con una disposición de capturas accesorias de bacalao del 1,5%.

En ambos casos, para reiniciar el régimen de gestión es necesario partir del enfoque habitual de fijación de un TAC independientemente de otros componentes del sistema de gestión de la pesca, concretamente, las consecuencias de los descartes, las consecuencias generales no intencionadas, la respuesta de la pesquería, las implicaciones en la ejecución, y las implicaciones en la mortalidad de pesca total.

Un nuevo enfoque del tipo que se sugiere anteriormente, requiere de una decisión política por parte de la Comisión y del Consejo de Ministros (y el Parlamento Europeo si este paquete de medidas se somete al procedimiento de codecisión) para romper con el enfoque, ahora desacreditado, de fijar sencillamente unos TACs en el nivel más bajo posible. El sector científico del CIEM y del CCTEP tiene claro que esto ha sido una respuesta de gestión inadecuada para el estado de conservación actual de la población de bacalao, aún cuando se sustenta en el control del esfuerzo.

Aunque el enfoque que se propone parece radical y no está exento de riesgo, existe un precedente. En 2005, se estableció el TAC para el Lenguado al Oeste del Canal (Zona VIIe) en consonancia con la realidad actual de los desembarques (más que en los reportados).

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

6 de 12

Este ajuste extraordinario conllevó un aumento del 700% en la región respecto a los años anteriores. Se trató de un ajuste del TAC diseñado para encaminar a la pesquería, las medidas de gestión y la evaluación de las poblaciones después de varios años declarando datos inexactos y una mala gestión. Se considera un éxito enorme en términos de cambio hacia una pesquería sostenible en la zona.

4. Relación *Quid Pro Quo* desde el Sector Pesquero

Si los administradores de la pesca están dispuestos a romper con la práctica habitual de establecer el TAC en un nivel bajo, en la esperanza de que el nuevo enfoque logre las reducciones necesarias en la mortalidad por pesca, es razonable esperar que la industria que opera en pesquerías que tienen un impacto en el bacalao responda participando en la evitación de bacalao y con actividades de reducción de los descartes.

El CCTEP ha sugerido que el elemento eficaz en el Plan de Gestión de bacalao en términos de evitación, reducción de los descartes y reducción de la mortalidad del bacalao, han sido las disposiciones que permiten que los Estados miembros ofrezcan unos incentivos a los buques que deseen llevar a cabo las medidas específicas para evitar la captura o descartar el bacalao y que proporcionan una evidencia contrastada que confirma este cambio en el modelo de pesca.

La realización del valor económico del bacalao previamente descartado, es una forma de proporcionar este tipo de incentivos

La cuota adicional para buques individuales fortalecería la capacidad de recuperación económica de la pesquería en su conjunto y su capacidad para absorber los costos de transición hacia un régimen más sostenible. Consideramos que esto podría tener dos dimensiones principales:

1. La anotación general y exhaustiva de las capturas ajustada a las especificidades de las pesquerías en cuestión. Esto podría realizarse a través de enfoques de incentivo tales como programas de observadores a bordo o flotas de referencia, u cualesquiera otro enfoque que resulte en un adecuado nivel de informe o respuesta;
2. La implementación de estrategias de evitación del bacalao a partir de un enfoque establecido:
 - Artes de pesca más selectivos;
 - Cierres en tiempo real (aunque en un espacio limitado como el Mar de Irlanda y Minches, se considera que esto tendría una aplicabilidad limitada);

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

7 de 12

- Evitación geográfica y temporal a elección del patrón.
3. Reducción de los Descartes de bacalao a través de:
- Evitación
 - Minimización
 - Estructuras de incentivos

5. Partenariados/Colaboración entre Sector Pesquero y Comunidad Científica

La pérdida de confianza entre los gestores pesqueros, científicos y autoridades de aplicación ha sido uno de los efectos corrosivos del fracaso del régimen de gestión en los últimos 15 años. La recuperación de esa confianza tardará tiempo, pero, como hemos visto, con las diversas formas de asociación entre el Sector y la Ciencia, se puede lograr muy rápidamente a través de una colaboración exitosa de las bases. Un nuevo comienzo con la posibilidad de que todas las partes salgan ganadoras del proceso de ajuste, es un premio importante. La equiparación de los incentivos económicos con los objetivos de gestión (en lugar de entrar en conflicto con ellos) es una dimensión fundamental del enfoque propuesto. El CCTEP ha señalado que para que el incentivo sea eficaz debe tener sentido en términos de buque o a nivel de empresa individual.

6. Control del Esfuerzo Pesquero

Un TAC situado justo por debajo de los niveles actuales de captura permitiría contar con un margen de incentivo importante para participar en toda la documentación y los programas de evitación del bacalao; la exención del régimen de esfuerzo sería un incentivo adicional.

Huelga decir que las buenas ideas pueden resultar dañadas por una aplicación deficiente y que el diseño de los programas de incentivos resultaría crítico. Sin embargo, contamos con la creciente experiencia de diversos Estados miembros, en incentivos centrados en los proyectos, en la que podemos inspirarnos y podemos utilizar, sin la necesidad de seguirla ciegamente, de cara a aportar información a los proyectos y adaptarlos a las condiciones en el Mar de Irlanda y el Oeste de Escocia

El futuro del régimen de esfuerzo en la forma de Plan de Gestión plurianual del bacalao de la UE es objeto de estudio, si bien podría transcurrir algún tiempo antes de ser revisada, sobre todo debido al estancamiento de la política asociada a la co-decisión.

Sin embargo, según el CCTEP y los Estados Miembros, resulta claro que el control del esfuerzo no ha sido la panacea que algunos preveían. Desde el punto de vista del CCTEP, su principal beneficio ha sido alentar / obligar a los buques a que adaptasen sus pautas de captura para evitar el bacalao de varias formas.

El grado del efecto que todo ello ha surtido sobre la reducción de la mortalidad por pesca del bacalao ha estado estrechamente relacionado con:

- La disponibilidad de gestiones para evitar el bacalao en cada Estado miembro
- La complejidad de los programas y la facilidad de sobrepasar los obstáculos burocráticos
- La magnitud de los incentivos disponibles en relación a la situación económica de cada barco – cuota, exención del control de esfuerzo o la asignación de esfuerzo adicional

Dado que ya están en marcha los debates sobre un régimen provisional, abunda, en este momento, reiterar la importancia de la congelación de las reducciones automáticas anuales, pero está claro que el nuevo tipo de comienzo previsto en este artículo no sería compatible con las reducciones de esfuerzo requerido en el marco del actual Plan de Gestión del Bacalao que, si bien desacreditado, se encuentra estancado.

7. Conclusión: Un Planteamiento holístico integrado

Evitar el bacalao, la reducción de los descartes, la reducción de la mortalidad por pesca del bacalao, asegurar el apoyo de los principales grupos de interés, la expulsión de la desconfianza, el tratamiento del problema endémico relativo a la deficiencia en los datos y el fortalecimiento de las evaluaciones de las poblaciones debe ser abordado como parte de un enfoque integrado.

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

9 de 12

Aunque en algunos aspectos, el enfoque propuesto se podría considerar un cambio radical, se basaría en unos cimientos firmes:

1. El agotamiento del actual enfoque de política y la evidencia de una falta de progreso después de más de 10 años.
2. La revitalización colaboración entre el sector pesquero y los científicos de la pesca a través del diálogo en el seno del CCR-ANOC, acceso a las reuniones del CCTEP y del CIEM y a nivel de los distintos Estados miembros, distintas formas de asociación pesca-ciencia.
3. Reconocimiento de la necesidad de cambio hacia unas formas de pesquerías totalmente documentadas coherentes con las características específicas de cada pesquería, a fin de evitar una carga económica y administrativa gravosa y desproporcionada a su impacto general sobre bacalao.
4. La dirección potencial de la reforma de la PPC hacia una regionalización, enfocada hacia los resultados, un enfoque de política de abajo-arriba.
5. La apetencia de compromiso en el sector pesquero y la posibilidad de equilibrar los incentivos con los objetivos de gestión.

En consecuencia, recomendamos la consideración del enfoque arriba descrito.

--FIN--

Anexo I.

Términos de Referencia del CIEM relativos al bacalao en el Oeste de Escocia y el Mar de Irlanda

Febrero 2012

Aspectos Clave en el Oeste de Escocia (VIa)

- Problemas con los datos de captura utilizados en la evaluación (histórica)
- Cambio grande en la pauta de descartes después de la introducción de la legislación de Compradores y Vendedores (cambio de 1-2 años a muchos mas)
- Algunos signos de reaparición de declaraciones de datos inexactos
- Los problemas con la información de capturas se han convertido en problemas con la información de los descartes.
- La depredación de las focas es un factor significativo en la mortalidad del bacalao.
- También están en juego otras fuentes desconocidas de mortalidad
- La campaña realizada anteriormente ha sido restringida conduciendo a la pérdida de las series de tiempo
- Estructura de la población: estudios genéticos confirman la presencia de dos sub-poblaciones
 - Sur/Costera en Minches y alrededor de la Costa irlandesa: seriamente agotadas – solamente quedan remanentes que recuperar.
 - Norte/Plataforma: mayoría de las capturas actuales
- El requisito principal de confianza en la evaluación es la reintegración de los datos de las capturas en la evaluación.
- Estructura de la población truncada; la evaluación se basa en gran medida en la estructura de la población; en ésta predomina el pescado joven lo que implica unos niveles de mortalidad muy elevados.
- Unidad de Investigación de mamíferos marinos: revisión dramática – Gran incremento de la población de focas grises hasta los años 80 y luego estable – sin incremento exponencial.
- En los modelos, la depredación de focas no afecta realmente a las tendencias.
- El déficit de datos es un problema importante para esta población; solamente se muestrean algunas mareas y quizás éstas no sean representativas (la presencia de observadores puede influenciar en las pautas de pesca).

Documento de Posición del CCR-ANOC sobre Gestión Bacalao

Rompiendo la Dinámica Cíclica de Declive

Junio 2012

11 de 12

Aspectos Clave en el Mar de Irlanda (VIIa)

- Muy similar al Oeste de Escocia
- Estructura de la Población: Población dominada por pescado joven
- Problemas con los datos de captura sustituidos por problemas de datos de descartes
- Los nuevos datos marcados sugieren una notable afinidad con el Mar de Irlanda (es decir, una migración baja de bacalao maduro del Mar de Irlanda – una población abrumadoramente residente
- Los datos incluyen la investigación de las huevas y el proyecto de ciencia de la pesca
- Ejercicio de exploración de datos
 - Estado de la población
 - Tendencias de la población
 - Diferentes modelos de evaluación experimentados: resultados muy similares:
 - ✚ Total elevado de mortalidad
 - ✚ Pequeño incremento de la biomasa de la población frezante.
- Objetivo de gestión: mejora de la estructura de la población: con un mayor número de pescados de mayor edad, resultaría probable la resurrección de la población del bacalao
- El aspecto de la *capturabilidad* está siendo explorada: en Q1 se encuentran más pescados mayores que en Qs 3 y 4 – mayor en la columna del agua?
- Lo más importante en la mejora de la evaluación es conseguir una información de buena calidad sobre las capturas
- La confianza en los resultados del modelo es baja
- Trampa en los datos:
 - Si se facilitan los datos, se seguirá mejorando la aplicación – normas de composición de la captura
 - Si no se facilitan los datos, el conocimiento científico pobre conducirá a unas decisiones de gestión pobres.