

DOCUMENTO DE TRABAJO

Estudio de las opciones de implementación de la obligación de desembarque (OD) para las pesquerías demersales en las aguas del noroeste

Coautores:

Bertie Armstrong (presidente del CC-ANOC)

Liane Veitch (vicepresidenta del CC-ANOC en representación de otros grupos de interés)

Fecha de publicación: 5 de Noviembre de 2014

Introducción / Objeto

Estimados miembros del Consejo consultivo de las Aguas Noroccidentales:

La redacción de los planes de descarte previos a la introducción de la obligación de desembarque para las pesquerías demersales correrá a cargo del Grupo de Estados miembros de la región de las aguas noroccidentales. En la reunión de su «grupo técnico» celebrada en La Haya el 3 de octubre último, en presencia de Bertie Armstrong y Liane Veitch, el CC-ANOC expresó su claro deseo de tomar parte en dicho proceso.

Se trata de elegir a la vista de las «Opciones de planificación». El documento adjunto se distribuirá, para su consideración, a los grupos de trabajo aprovechando la reunión de París. Les pedimos que durante las reuniones, consideren qué opción es la más adecuada para su región y su tipo de pesquería. Disponemos de muy poco tiempo, el grupo técnico necesita conocer nuestra posición antes de redactar su informe al Grupo de Alto Nivel Regional ANOC a finales de mes. Si no participamos tomarán una decisión respetando sus plazos.

El tema de la obligación de desembarque va a tener un gran impacto en la actividad pesquera europea. Aun reconociendo que los plazos son cortos, nos brindan la oportunidad de aportar una contribución constructiva, lo que esperamos encarecidamente hacer. Podríamos barajar la posibilidad de favorecer una de las opciones en los grupos de trabajo para, a partir de ahí, buscar una opción más global en Comité Ejecutivo. Nos consta que no será fácil, pero contamos con su esfuerzo. Esperamos poder debatir el tema en las próximas reuniones del CC-ANOC en París.

1. Enfoque «basado en las especies »

Según este enfoque, la obligación de desembarque se aplicará a partir del 1 de enero de 2016 a las especies enumeradas en el artículo 15 (1) (c) (i) y ello independientemente del tipo de «pesca» en que se produzcan las capturas; es decir, todos los ejemplares de bacalao, eglefino, merlán, carbonero, cigala, lenguado, solla y merluza que sean capturados se mantendrán a bordo (salvo en caso de excepción de ser necesario). A lo largo de los años 2018 y 2019, otras especies sujetas a cuota podrían verse afectadas por la obligación de desembarque habida cuenta de que según el artículo 15 esta obligación cubrirá todas las especies de aquí al 2019.



Ventajas

- Esta interpretación es compatible con el texto que aparece al comienzo del artículo 15.1 y que dice «todas las capturas de especies sujetas a límites de captura... deberán ser recuperadas y mantenidas a bordo»¹.
- Es, igualmente, compatible con el enfoque adoptado para las pesquerías pelágicas para las que la OD se aplicará a partir del 1 de enero de 2015 (es decir, que los ejemplares de especies pelágicas y de especies a fines industriales deben ser desembarcados cuando son capturados en el marco de una pesquería pelágica).
- Todas las capturas de dichas especies serían desembarcadas, la cuota aumentaría al máximo de manera a tener en cuenta la evolución del límite de los desembarques y esto hasta un límite de capturas en toda la región donde la especie es capturada sobre la base de los mejores dictámenes científicos para alcanzar el objetivo RMS.
- Todos las embarcaciones que faenen en las aguas noroccidentales estarían sujetas a las mismas normas (es decir, la obligación de desembarcar la misma especie) y ello facilitaría el seguimiento, el control y la aplicación.
- Permitirá evitar fricciones entre dos embarcaciones que faenando en el mismo espacio estuvieran sujetas a normas de descarte diferentes, facilitando el control y la adopción de las necesarias medidas de control.
- Permitiría contar con periodos de más de 4 años para ampliar los conocimientos relativos a la supervivencia y a las exenciones de *minimis* para el resto de las especies (no citadas) sujetas a cuota.
- Obviaría la necesidad de aplicar categorías de gestión más o menos arbitrarias (pesquerías) a una industria especialmente dinámica, además de las incitaciones perversas que esto podría generar (por ejemplo, debido a la definición de las pesquerías en el plan de reconstrucción del bacalao, muchas embarcaciones han cambiado sus modelos de pesca para evitar algunas medidas de gestión de obligado cumplimiento en la categoría a la que pertenecían); no se requerirían las definiciones de pesquerías para las exenciones.
- Sería más fácil de explicar a nivel de embarcación.
- Evitaría el problema de las embarcaciones cuya categoría de flota cambia a mitad del año estando así sometidas a normas de descarte diferentes.
- Sería más fácil de aplicar a embarcaciones de terceros países.
- Permitiría evitar el problema potencial de generar un comercio de cuotas por parte de embarcaciones no sujetas a la OD para esta especie.
- Menor riesgo en comparación con un enfoque por pesquería o un enfoque híbrido en cuanto al respeto de las normas.

¹ Al igual que en el Considerando 26, que establece que “... **Una obligación de desembarcar todas las capturas** (“La obligación de desembarque”) **de especies sujetas a límites de captura...** obtenidas con motivo de la actividad pesquera... debería implementarse de manera progresiva...” (las negritas han sido añadidas por nosotros).



Inconvenientes

- Riesgo de que algunas limitaciones de cuotas "ahoguen" algunas pesquerías, aunque es difícil decir en qué medida las exenciones y las correcciones autorizadas podrían atenuar tal efecto.
- Puede impactar de forma diferente las distintas flotas de los Estados miembros.
- La Comisión tiene sus dudas en cuanto a la justificación del enfoque por parte de industria afectada.

Comentario del sector : las ventajas dependen enormemente de que, al principio, se aplique la obligación de desembarque al conjunto de la lista de bacalao, eglefino, merlán, carbonero año a año, o que se haga en favor de una o dos especies como mucho al año.

2. El enfoque «basado en las pesquerías»

Según este enfoque, la obligación de desembarque se aplicaría a partir del 1 de enero de 2016 a las especies enumeradas en cada tipo de pesquería, es decir, al bacalao, eglefino, merlán y carbonero para la «pesquería pescado blanco», la cigala para la «pesquería cigala », el lenguado y la solla en la «pesquería peces planos» y la merluza en la pesquería de la merluza. En 2019 (o tal vez antes en función de las decisiones), la obligación de desembarque se aplicara a todas las especies sujetas a cuota y en todas las pesquerías.

Ventajas

- Daría más tiempo a las flotas para adaptarse que si la OD se aplica a sus especies objetivo (tal y como aparece recogido en el artículo), en particular a las embarcaciones que se dedican a la captura de cigala y peces planos.
- Se ajusta al sentido de una eventual interpretación jurídica del artículo 15 (1) (c) (i).
- Permitiría, potencialmente un mejor respeto de la obligación habida cuenta que la OD se aplicaría a menos especies en cada pesquería.
- Puede tener una mejor justificación/aceptación para la cigala y las flotas de peces planos que un enfoque basado en las especies.
- Ofrece una cierta flexibilidad a las embarcaciones a la hora de adaptarse a la OD.

Inconvenientes

- Será difícil determinar el conjunto de las pesquerías demersales de las aguas noroccidentales con el consiguiente riesgo de contar con definiciones que conducirían a incitaciones perversas (la simplificación de las categorías de pesca podría generar consecuencias inesperadas, como el plan de de reconstitución del bacalao, ya citado).
- Requeriría de una definición de «focalización» susceptible de modificación dinámica, ya que muchas embarcaciones cambian de categoría.
- Mayor dificultad a la hora de controlar y evaluar el impacto sobre la mortalidad por pesca de los descartes continuos en ciertos segmentos de la flota, además de las distintas exenciones y flexibilidad de cuotas.



- Dificultades a la hora de desglosar los dictámenes expresados en cuotas de desembarque para ciertas pesquerías y en cuotas de captura para otras (incluidos los descartes) lo que requeriría de una microgestión y una administración importante.
- Aumentos menores de cuotas disponibles para los navíos sujetos a la OD con objeto de adaptarse, ya que los descartes seguirían siendo una realidad en las otras pesquerías.
- La posibilidad para aquellos que integran un métier de vender sus cuotas para las especies que no «definen» su pesquería a aquellos para los que es el caso, aumentando de esta manera la cuota de desembarque de la pesquería objetivo mientras mantienen los descartes en su pesquería (lo que podría generar un aumento de la mortalidad por pesca) ; a falta de normas para evitarlo, esto generaría el desplazamiento de los descartes en lugar de reducirlos , teniendo igualmente incidencia sobre los TAC del año siguiente, en particular para aquellas embarcaciones para los que es su pesquería «objetivo».
- Un problema de seguimiento, de control y de aplicación mucho más importante puesto que embarcaciones que faenan juntas podrían estar sujetas a normas de descarte distintas (de minimis y excepciones por alta supervivencia) que se aplican a las embarcaciones en función de la pesquería a la que pertenecen.
- Dificultad para las autoridades portuarias o de inspección a bordo para evaluar la conformidad con la OD si la embarcación participa en más de una pesquería objetivo/metier en una misma salida al mar.

3. Un enfoque híbrido “especie-pesquería”

En este tipo de enfoque, algunas de las especies enumeradas en el artículo 15 (1) (c) (i) estarían sujetas a la OD independientemente de la pesquería en que fueran capturadas, mientras que otras solo lo estarían en las pesquerías que ellas « definen », por ejemplo, el bacalao podría estar sujeto a OD en todas las pesquerías pero otra especie de pescado blanco no lo estaría más que en la « pesquería de pescado blanco ». Es la misma interpretación jurídica del artículo 15 (1) (c) (i) que la utilizada para el enfoque basado en la pesquería (que contradice el enunciado del artículo 15 (1)), pero que va más allá de la «condición mínima» exigiendo que esta especie esté sujeta a OD en todas las pesquerías. En 2018 y 2019, otras especies sujetas a cuotas podrían ser progresivamente cubiertas por la OD habida cuenta que todas deberán estarlo de aquí a 2019 siguiendo el artículo 15.

Ventajas

- Se podría atribuir un aumento de cuota más importante a las especies sujetas a OD en todas las pesquerías y ello para intentar paliar los eventuales problemas «especies invasoras».
- Permite reducir la incitación a intercambiar cuotas para las especies sujetas a la OD en todas las pesquerías (bacalao, en el ejemplo anterior), lo que impediría un aumento potencial de mortalidad por pesca tal y como ha sido identificada en el enfoque «basado en las pesquerías », al menos para las especies « trans-pesquerías » sujetas a la obligación.
- Podría introducir una mayor flexibilidad a nivel de los navíos a la hora de adaptarse a la OD.



Inconvenientes

- Los mismos inconvenientes que para el «enfoque basado en las pesquerías», con, además un eventual aumento de la mortalidad por pesca para las especies sujetas a la OD únicamente en pesquerías específicas.
- Resulta potencialmente difícil de justificar desde un punto de vista político, ya que habrá ganadores y perdedores si se va más allá del mínimo requerido en un año; esto podría generar planteamientos de equidad y de igualdad de trato.
- El control y la aplicación podrían ser una auténtica pesadilla.
- Varias embarcaciones estarían sujetas a normas diferentes.
- Podría ser la opción la más arriesgada en términos de respeto/control.

4. Una transición enfoque basado en «de la pesquería a la especie»

Esta opción sigue el enfoque basado en la pesca en el año 2016, donde las especies citadas en el artículo 15 (1) (c) (i) se verán sujetas a la obligación de desembarque cuando hayan sido capturadas en «su» pesquería. En 2017, se convertirá en un enfoque basado en las especies, donde todas las especies citadas estarán sujetas a la obligación de desembarque independientemente de la pesquería en que hayan sido capturadas. En 2018 y 2019, otras especies sujetas a cuotas podrían verse, progresivamente, cubiertas por la obligación de desembarque habida cuenta que según los términos del artículo 15 todas deberían estarlo de aquí a 2019.

Ventajas

- Las mismas que las del enfoque basado en la pesquería en 2016.
- Las mismas que las del enfoque basado en las especies en 2017-2019.
- Es más ambicioso que el enfoque basado en las pesquerías o el enfoque híbrido, de manera que las ventajas del estado y los datos del stock podrían percibirse antes.

Inconvenientes

- Los mismos inconvenientes que los del enfoque basado en la pesquería en 2016.
- Los mismos que los del enfoque basado en las especies en 2017-2019.
- Difícil de explicar al sector habida cuenta que las normas cambian cada año.