



MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN



INSTITUTO ESPAÑOL
DE OCEANOGRAFÍA

APORTACIÓN AL LIBRO VERDE SOBRE LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMUN (PPC)

“Una propuesta sobre la política de gestión de los recursos pesqueros: El paraíso de los científicos y los gestores”

por

**Álvaro Fernández
Biólogo y Oceanógrafo
Instituto Español de Oceanografía**

Madrid - 1 de Diciembre de 2009



RESUMEN

La Comisión de la Unión Europea ha sometido a debate, a través de su Libro Verde *Reforma de la Política Pesquera Común*, sus ideas e inquietudes sobre la futura PPC, que entrará en vigor el 1 de enero de 2012. En su último Capítulo 7, la Comisión solicita la expresión de opiniones e invita a todos los interesados a formular sus comentarios sobre las cuestiones expresadas en el Libro Verde, y a hacérselas llegar antes del 31 de diciembre de 2009.

El autor de esta nota (1) trata de razonar los inconvenientes del modelo de gestión por el sistema de TACs y cuotas, su negativa influencia desde el punto de vista científico para lograr unas evaluaciones realistas del estado de los stocks y, en consecuencia, unas medidas de gestión de las pesquerías de la Unión Europea más sólidamente apoyadas en la ciencia pesquera.

Como alternativa se explica y defiende, como mejor solución, la aplicación directa de la gestión del esfuerzo de pesca para lograr los puntos de referencia objetivo, con unos valores más ajustados a la realidad. Finalmente se presenta esquemáticamente el nuevo modelo propuesto con sus posibilidades de aplicación.

ANTECEDENTES

Este documento está basado en dos artículos anteriores del mismo autor (Fernández, 1988; Fernández, 2008), e intenta dar respuestas constructivas a las inquietudes, alternativas, necesidades y preguntas planteadas por la comisión de la UE en su escueto, pero muy completo, Libro Verde de 2009, actualmente sometido a debate y de dar aportaciones como parte interesada en la evaluación científica de los stocks.

Lo que más adelante trataremos de analizar pretende dar respuesta a los siguientes párrafos del Libro Verde:

“la introducción del esfuerzo pesquero, limitando los días en que un buque puede ejercer su actividad en la mar, como instrumento fundamental de la gestión de la pesca...” “...los objetivos acordados en 2002 para establecer una pesca sostenible no se han alcanzado en su conjunto” “...

(1)Álvaro Fernández participó en Grupos de Trabajo de evaluación de stocks del ICES y en su Comité Asesor para la Gestión de Pesquerías (ACFM) en las décadas de los años 70 y 80 del pasado siglo, y fue Delegado de España en el ICES desde 1988 a 2004. Es asesor científico de la Administración pesquera española desde 1975 como experto del Instituto Español de Oceanografía (IEO), durante los años de preadhesión de España a la CEE y desde 1986 (Adhesión) hasta hoy. Desde la creación de los Consejos Consultivos Regionales (RACs) es un observador científico frecuente en aquellos que más afectan a España. Lleva 35 años observando de cerca la aplicación de la gestión de recursos pesqueros en la Unión Europea.



Las pesquerías europeas dependen hoy de juveniles y peces pequeños que en su mayoría son capturados antes de que se puedan reproducir. Por ejemplo el 93% del bacalao del Mar del Norte antes de que se pueda reproducir”...”otra consecuencia importante del círculo vicioso de la sobrepesca, la sobrecapacidad y los bajos rendimientos económicos es la alta presión política para aumentar las posibilidades de pesca a corto plazo a expensas de un futuro sostenible de la industria”... “...la labor de obtención de información...se ha convertido en una tarea cada vez más compleja...” (Capítulo 3).

“La Comisión considera que todo ello se debe a fallos estructurales como...un marco que no da suficiente responsabilidad a la industria pesquera” (Capítulo 4).

“¿Podrían utilizarse en mayor medida los derechos transferibles (individuales o colectivos) para contribuir a la reducción de capacidad de las flotas de altura? En tal caso ¿Cómo podría llevarse a cabo esta transición?” (Capítulo 4.1).

“La sostenibilidad económica y social requiere disponer de stocks de peces productivos y de ecosistemas marinos saludables. La viabilidad económica y social de las pesquerías puede únicamente resultar de un restablecimiento de la productividad de los stocks de peces. Por lo tanto no existe conflicto entre los objetivos ecológicos, sociales y económicos a largo plazo. No obstante estos objetivos pueden y producen confrontaciones a corto plazo, especialmente cuando las oportunidades de pesca deben reducirse temporalmente a fin de recuperar los stocks de peces que se encuentran en estado de sobrepesca”...” La sostenibilidad ecológica es por lo tanto la premisa fundamental para un futuro social y económico de las pesquerías europeas” (Capítulo 4.2).

“Es necesario evaluar el papel de algunas instancias consultivas, tales como el Comité Consultivo de la Pesca y la Acuicultura (CCPA) o los Consejos Consultivos Regionales (CCR)...” (Capítulo 4.3.).

“Para que la reforma pueda tener éxito es imprescindible que el sector comprenda la necesidad de dicha reforma, la apoye y se comprometa verdaderamente con su éxito” (Capítulo 4.4).

“Los sistemas de recopilación de datos para medir las capturas del pescado a efectos del seguimiento a corto plazo de las cuotas y para la realización de evaluaciones estructurales a medio plazo no son satisfactorios y debe mejorarse su coherencia” (Capítulo 4.5.).

“En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002, todos los Estados miembros aceptaron el concepto de RMS como objetivo que debe alcanzarse para el año 2015...Por lo tanto este compromiso internacional debe incorporarse ahora a la futura PPC como principio rector de la gestión de las poblaciones”



“En las pesquerías mixtas que capturan diversas especies de pescado, ello genera capturas accesorias no deseadas cuando se ha agotado la cuota para una especie, pero aún se dispone de cuotas para otras especies; en esta situación, los pescadores se ven constreñidos a descartar el pescado que ya no tienen derecho a desembarcar”

“La gestión basada en el esfuerzo pesquero limitando los días en que un buque pesquero puede salir al mar, suprimiría este problema, pero podría ser insuficiente para alcanzar los objetivos de la PPC”

“¿Cuál debería ser el principal sistema de gestión para las pesquerías comunitarias y a que pesquerías debería aplicarse?...¿Gestión del esfuerzo pesquero?...¿Que medidas deberían adoptarse para eliminar en mayor medida los descartes en las pesquerías de la UE?...” (Capítulo 5.2).

“La estabilidad relativa fue uno de los principios fijados en la primera PPC del año 1983”... “Después de más de 25 años de aplicación de la política y de cambios en las pautas de actividad pesquera, se ha llegado en la actualidad a una discrepancia notable entre las cuotas asignadas a los Estados miembros y las necesidades y usos reales de sus flotas. En pocas palabras, puede afirmarse que la estabilidad relativa ya no proporciona una garantía de que los derechos de pesca sigan perteneciendo a las comunidades pesqueras a las que corresponden”

“...se genera una presión inflacionista sobre los TAC, ya que, cuando un Estado miembro ambiciona una cuota mayor, la única alternativa que tiene es intentar conseguir un incremento de todo el TAC comunitario”... “contribuye a que se realicen descartes...”

“Una posible alternativa sería sustituir la estabilidad relativa por un sistema más flexible, tal como la asignación de derechos de pesca”...”y ajustar las cuotas nacionales a las necesidades reales de las flotas” (Capítulo 5.3).

“Los datos y conocimientos científicos son vitales para la PPC, pues las decisiones políticas deben asentarse en un conocimiento sólido y bien fundamentado del nivel de explotación que pueden soportar las poblaciones, de los efectos de la pesca en los ecosistemas marinos...”

“Debe seguir siendo una prioridad mejorar la comunicación entre científicos, responsables de la elaboración de políticas y grupos interesados, especialmente el CCPA y los CCR y garantizar un pleno compromiso por su parte” (Capítulo 5.6).

En este documento se revisan las principales dificultades de aplicación de la actual política de gestión de los recursos pesqueros, y se plantea una propuesta alternativa, en nuestra opinión más racional y más práctica. Proporcionaría un mejor conocimiento de la actividad pesquera, lo cual llevará a evaluaciones científicas de los stocks más sólidas y realistas (Figura 1). Sería, además, mucho mejor asumida, comprendida y compartida por el sector pesquero, y lograría los mismos objetivos de gestión perseguidos hasta hoy por la Unión Europea.



Lo hacemos después de haber leído con satisfacción que las críticas al actual sistema y las propuestas en línea con esta alternativa aparecen explícitamente reflejadas en el Libro Verde actualmente sometido a debate y en recientes documentos de autores muy autorizados (ver bibliografía).

EL ORIGEN DEL SISTEMA ACTUAL GESTIÓN PESQUERA

El sistema de gestión de los recursos pesqueros mediante TACs y cuotas lleva aplicándose en Europa desde 1983, tras la aprobación de la clave de reparto entre los entonces países de la CEE, que se dado en llamar “principio de estabilidad relativa”. Este se estableció, fundamentalmente, en base a las estadísticas de las capturas históricas de los Estados, después de diez años de duras negociaciones internas.

Las cuotas asignadas a España y Portugal desde el Tratado de Adhesión, que entró en vigor el 1 de enero de 1986, no fueron, sin embargo, basadas en estadísticas pesqueras (salvo la anchoa y las aguas ibéricas), sino el resultado de duras y largas negociaciones, más políticas que técnicas, que básicamente se centraron en el intercambio de un acceso, restringido, a las aguas y a los recursos (por parte de España), por un acceso libre a un importante mercado para los productos pesqueros (por parte de los países de la “CEE a 10”), Ello fue así porque las pesquerías de la ZEE española no eran de interés para las flotas de los entonces países de la Comunidad.

Sea como fuere, los porcentajes asignados por el Tratado de Adhesión de España a la CEE para las distintas especies autorizadas en el mismo, se incorporaron desde 1986 a una nueva clave de reparto.

La única ventaja del actual sistema en vigor es que en los Consejos de Ministros de Pesca de diciembre de cada año, donde se establecen las posibilidades de pesca para el año siguiente, solamente se discute el nivel de los TACs, ya de por sí muy condicionados por el proceso del consejo científico de ACOM (ICES)-STECF-COMISIÓN. Una vez aprobadas estas cifras, el reparto en cuotas por país no se discute en absoluto, ya que el “sagrado” principio de estabilidad relativa es asumido y obligatorio por y para todos los Estados miembros, a consecuencia de su mantenimiento en los sucesivos Reglamentos marco de la PPC desde 1983.

INCONVENIENTES DEL SISTEMA DE TACs Y CUOTAS

Como decíamos en la Nota Final de nuestra contribución a la Cámara de los Lores británica (A. Fernández, 2008) sobre la próxima reforma de la PPC, *“Este artículo está basado en otro del mismo autor publicado en 1988. Nos alegramos de que desde aquel, otros autores más autorizados hayan cuestionado el sistema de TACs y cuotas como la piedra angular de la política de gestión de recursos pesqueros de la Unión Europea. Mike Holden (qepd) que aplicó esta política durante años en la entonces DG XIV de la Comisión, la criticó duramente después de su jubilación (M. Holden, 1964).*



El Libro Verde sobre la futura PPC (lo hacía también en el punto 3.1.2, Las Causas de las Actuales Deficiencias de la Gestión Actual, (European Commission, 2001). Michel Sissenwine y David Symes también analizan este problema (M. Sissenwine and D. Symes, 2007) en los puntos 4.2 Información Científica, 4.6 Dificultades de la Gestión de Pesquerías de la Política Pesquera Común, y 6.3 Moviéndose hacia una Gestión del Esfuerzo de Pesca. Finalmente, el devastador informe de la Corte Europea de Auditores de finales de 2007, denuncia muy claramente que el sistema de TACs y cuotas no está funcionando eficazmente en la política de gestión de recursos pesqueros de la Unión Europea y genera los principales defectos estadísticos.”

Siguiendo la bibliografía citada en este artículo y los párrafos más arriba señalados del Libro Verde de la Reforma de la Política Pesquera Común (Comunidades Europeas, 2009), identificamos así los principales problemas de la actual PPC en lo que a la actual evaluación y gestión de los recursos pesqueros se refiere:

- 1.- Genera importantes distorsiones estadísticas que, entre otros usos, son fundamentales para la evaluación periódica del estado de los stocks (ver figura 1). Ello origina evaluaciones de los stocks en ocasiones poco sólidas y y ello lleva a puntos de referencia objetivo inciertos.
- 2.- Origina descartes, incluso de especies de alto valor comercial, especialmente en pesquerías mixtas o poliespecíficas con cuotas por especie.
- 3.- Puede llevar a una infrautilización de las posibilidades de pesca autorizadas (países que no consumen sus cuotas).
- 4.- El reparto del TAC en cuotas no tiene en cuenta la evolución en el tiempo (desde 1983) de las distintas pesquerías: flotas, artes de pesca, stocks, proporciones de especies en pesquerías mixtas, etc.
- 5.- Los Ministros de Pesca de los países con cuotas insuficientes tratan, en el Consejo de diciembre, de conseguir TACs más altos que los propuestos por la Comisión como única vía para aumentar sus cuotas, en detrimento de los stocks.

ALTERNATIVA: CONTROL DIRECTO DEL ESFUERZO

Es de todos sabido que para lograr que las pesquerías mejoren desde un estado de sobrepesca a uno basado en los límites de precaución (Bpa, Fpa), y desde este al objetivo de Rendimiento Máximo Sostenible (Brms, Frms, Ymrs), el factor de la dinámica del stock a corregir es la Mortalidad por Pesca. Y que la mortalidad por pesca es directamente proporcional al esfuerzo de pesca (con un patrón de explotación determinado). Ver figura 2.



$$F = q \times f$$

Donde

- F Mortalidad por pesca
- f Esfuerzo de pesca
- q Capturabilidad (constante)

La gestión por TACs no es sino una medida de control indirecto e imperfecto del esfuerzo de pesca, que transforma la F objetivo en desembarcos. Decimos “imperfecto” porque en todo caso debería referirse a las capturas, que es la consecuencia de la mortalidad pesquera y del esfuerzo.

Este sistema origina los cinco problemas más arriba citados, y con ellos la general incomprensión del sector pesquero que piensa y dice frecuentemente que “Bruselas no sabe lo que es la mar y la pesca”.

Por todo ello proponemos un modelo basado en el control directo del esfuerzo de pesca por pesquería (figura 3). Esto proporcionaría mayor asunción y colaboración del sector pesquero con la nueva PPC, mejores datos y más fiables evaluaciones de los stocks. Este control del esfuerzo habría que reforzarlo, cuando fuera necesario, con adaptaciones de la capacidad de las flotas, y con la progresiva mejora del patrón de explotación en especies demersales de vida larga (bacalao, fogueño, eglefino, merluza, gallos, rapés, etc.). Es bien conocido que la reducción de la mortalidad pesquera en las primeras edades de la población provoca mayor biomasa del stock de reproductores, mayores niveles de esfuerzo de pesca y una mejor conservación del stock.

Para ello sería necesario establecer, por parte de la Comisión con los Estados miembro, antes de la aprobación del siguiente Reglamento de la PPC por el Consejo y el Parlamento Europeos (2011), los esfuerzos de pesca (p.ej. en KW-DÍAS) por país y pesquería (zona, especie o especies), quizá también arte de pesca, para tomarlo como base para su reparto por países a partir del 1 de enero de 2012.

Es decir, acordar la “fotografía” del esfuerzo de pesca de la UE en 2010-2011 desglosado por países. Para asignar los niveles de esfuerzo de pesca por Estado miembro podría utilizarse la clave de reparto del principio de estabilidad relativa. En la figura 4 se presenta el modelo propuesto en este documento, sus posibilidades de aplicación y sus posibles desarrollos.

El modelo utiliza una clave de reparto del esfuerzo equivalente al principio de estabilidad relativa, hasta ahora aplicado para repartir los TACs (1).

El modelo posibilita intercambios entre países, organizaciones pesqueras y buques, al igual que el sistema de TACs y cuotas. Pero evita los inconvenientes citados para este último sistema de gestión.

El esfuerzo admitido en pesquerías mixtas, sobre todo las demersales, debería ser aplicado para un área y no por especie, a fin de evitar descartes. La especie principal o bien la más explotada de entre las comerciales, debería dirigir el esfuerzo de pesca sobre la pesquería.



No obstante lo que acabamos de indicar, el autor de este artículo cree que la actual clave de reparto, que cumplirá, intocable, casi treinta años de antigüedad en 2012, debería ser revisada por lo dicho anteriormente sobre este punto.

Una vez acordada y establecida por el Consejo de Ministros la mortalidad por pesca objetivo para el año siguiente para cada stock o en cada unidad de gestión, mediante el nivel conocido del esfuerzo de pesca total del año anterior y su correspondiente mortalidad por pesca, una simple regla de tres sirve para calcular el esfuerzo de pesca para el año siguiente:

$$f_{y+1} = \frac{f_y \times F_{y+1}}{F_y}$$

Donde

f Esfuerzo de pesca
F Mortalidad por pesca
y Año

Somos conscientes de que no estamos descubriendo nada, pues este sistema de cálculo del esfuerzo de pesca objetivo para el año siguiente es el mismo que se viene utilizando para el cálculo de los TACs : Se hace a partir del TAC del año anterior multiplicado por un factor que representa la razón entre la mortalidad por pesca objetivo para el año siguiente y la **F** del año en que se hizo la última evaluación (normalmente con dos años de diferencia entre ambas, dado que el año en que se evalúa no están disponibles los datos de dicho año y por eso no se incorporan a la evaluación).

Con ello queremos poner de manifiesto una vez más que tanto con desembarcos (TACs) como con esfuerzo (**f**), lo que realmente se quiere obtener es una determinada mortalidad por pesca.

En el caso de planes de recuperación, planes de gestión o aplicación del enfoque de precaución (en ausencia de evaluaciones), los puntos objetivos para el año siguiente pueden establecerse asimismo en esfuerzo de pesca utilizando el mismo sistema. Un esfuerzo de precaución sería el esfuerzo medio de los años anteriores, en número a determinar por la Comisión.

El desglose del esfuerzo total en esfuerzo por Estado miembro (Kw/días) en cada zona o pesquería, se establecería de acuerdo con una clave de reparto a determinar (estabilidad relativa).

Como hemos dicho, el modelo permite, por el mismo sistema de proporcionalidad entre **F** y **f**, desglosar el esfuerzo de pesca por organización pesquera o puerto dentro de cada país y sucesivamente se puede llegar, si así se desea internamente por los países y organizaciones pesqueras, a “ESFUERZOS INDIVIDUALES TRANSFERIBLES”.



El sistema propuesto permite también intercambios y cesiones de esfuerzo, Kw/días, en cualquier eslabón de la cadena (entre países, organizaciones pesqueras, barcos), igual que con las cuotas en toneladas hasta llegar a las ITQs.

Con el sistema propuesto, los patrones de pesca declararían en los diarios de a bordo todas sus capturas y sus desembarcos, y se evitarían muchos descartes. Las evaluaciones científicas de los stocks serían más realistas, y la gestión pesquera más efectiva.

En lenguaje sencillo, se les diría a los armadores y patrones en que zona, con que arte y cuantos días al año podrían pescar. Y podrían desembarcar legalmente todo lo que pescasen. Sería **“el Paraíso para los científicos y los gestores pesqueros”**. También sería menos infierno que lo actual para los pescadores.

Quizá con ello, la Comisión pueda decir más pronto, y con razón, lo que expresa como un deseo no cumplido en el segundo párrafo del Capítulo 1 de su Libro Verde: ***“La sobrepesca rampante, con un gran impacto en las economías costeras es ya cosa del pasado. Casi todos los stocks de peces de Europa se han recuperado a sus niveles de rendimiento máximo sostenible...”***.

Creemos, además, que con la alternativa planteada en este documento se pondría un grano de arena para el cumplimiento de los artículos 2-B-1-d, y 163-a-1 del Tratado de Lisboa que entra en vigor precisamente hoy.

AGRADECIMIENTOS

A Raquel González por la elaboración de los gráficos y a Eduardo López-Jamar por su traducción al inglés.



BIBLIOGRAFÍA

Commission of the European Communities. Green paper REform of the Common Fisheries Policy. COM(2009)163 final

European Court of Auditors. Special Report No 7/2007 on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources. (and Press Release ECA/07/35). 2007.

Fernández, A. Valoración crítica y alternativas a la Política Comunitaria de Gestión de Recursos Pesqueros. Revista de Estudios Agro-Sociales. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Nº 144. 1988.

Fernández, A. Is the EU policy on the management of fishery resources a rational and community policy?. House of Lords. European Union Committee. HL Paper 146-II. Pp 302-307. July 2008.

Holden, M. The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future. Blackwell Scientific Publications, Oxford. 1994.

Green Paper on the future of the CFP. European Commission Com (2001) 135

Sissenwine, M. and D. Symes. Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to thr General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission. July 2007.

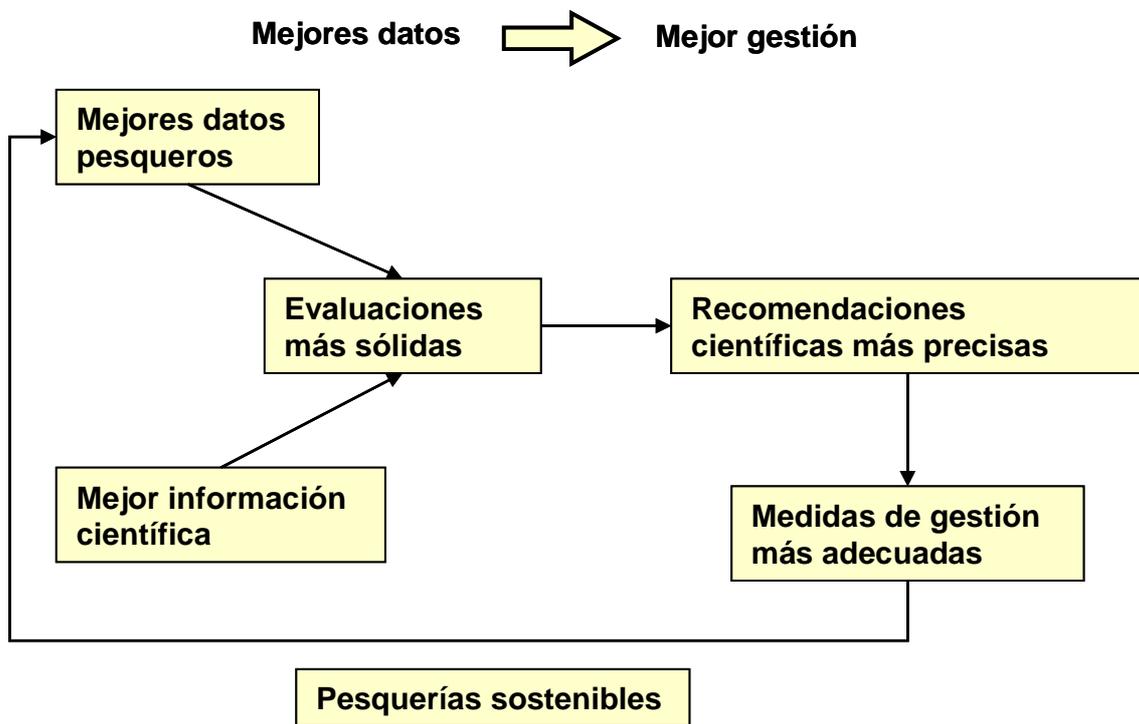


Figura 1

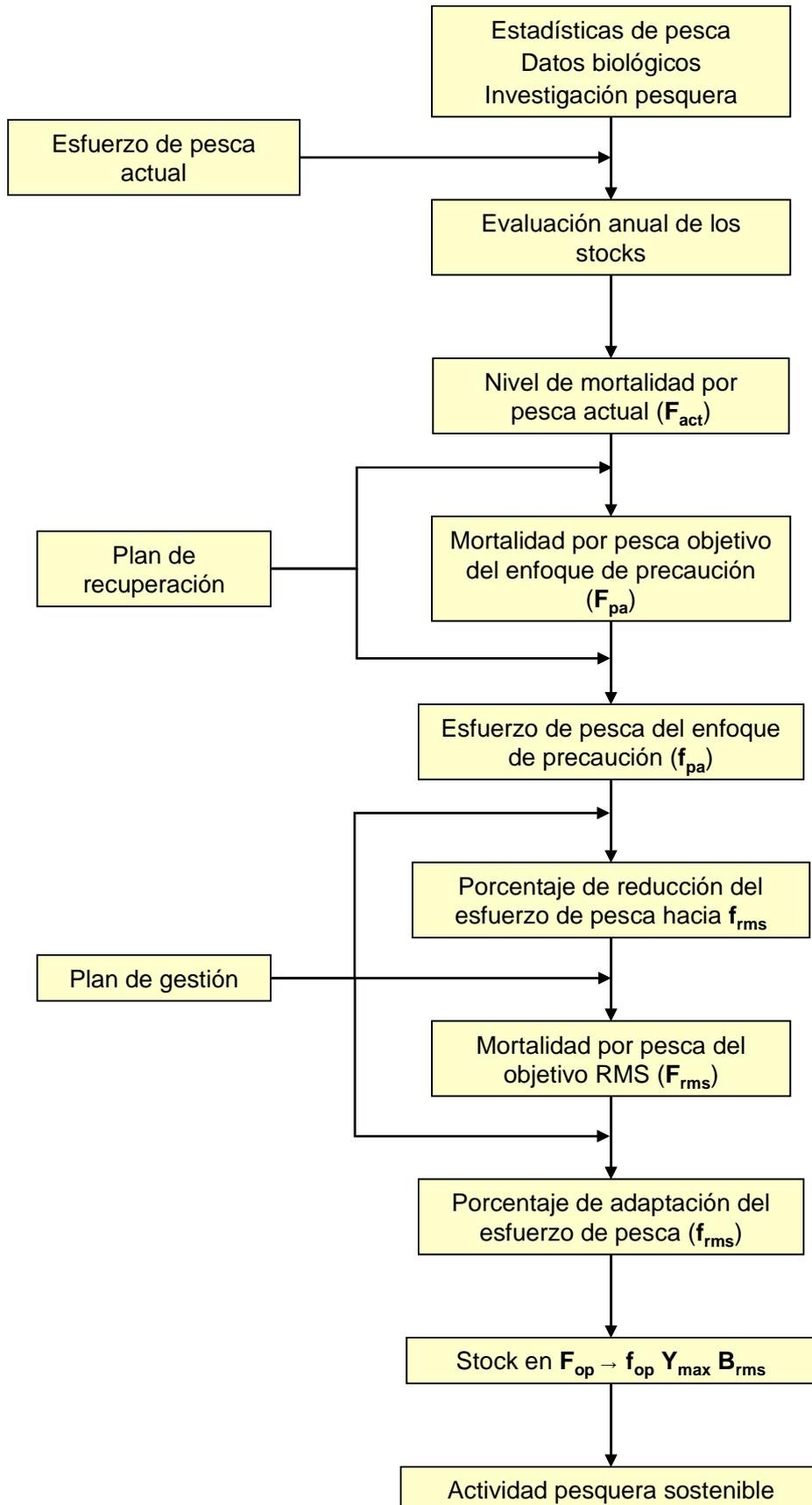


Figura 2

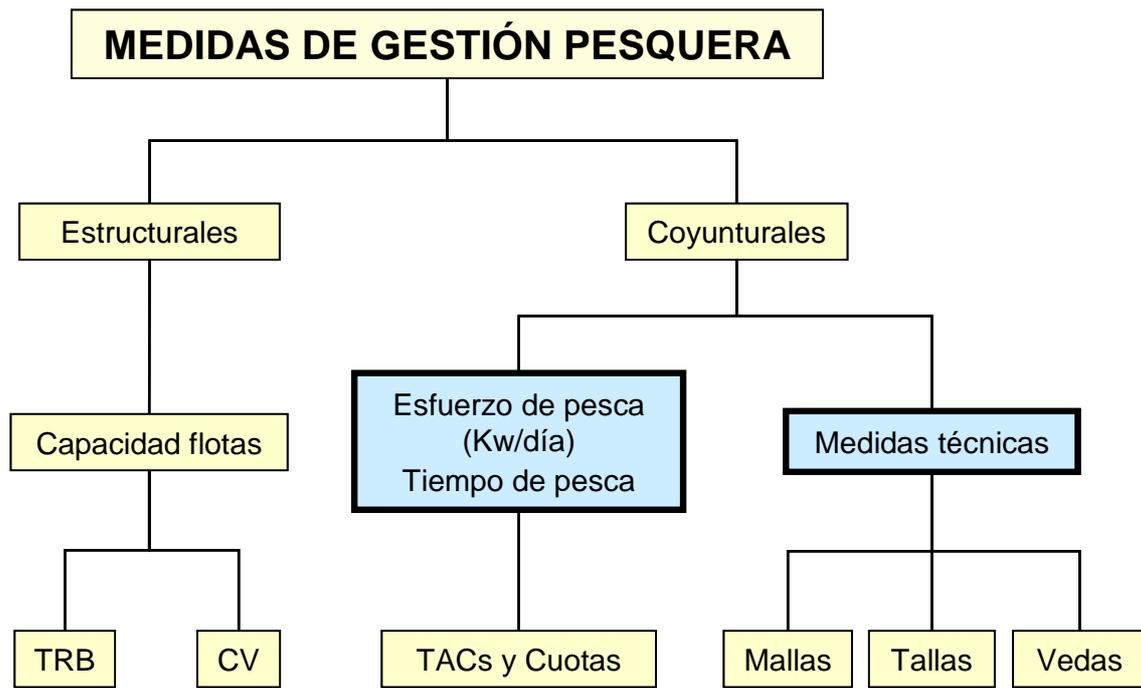
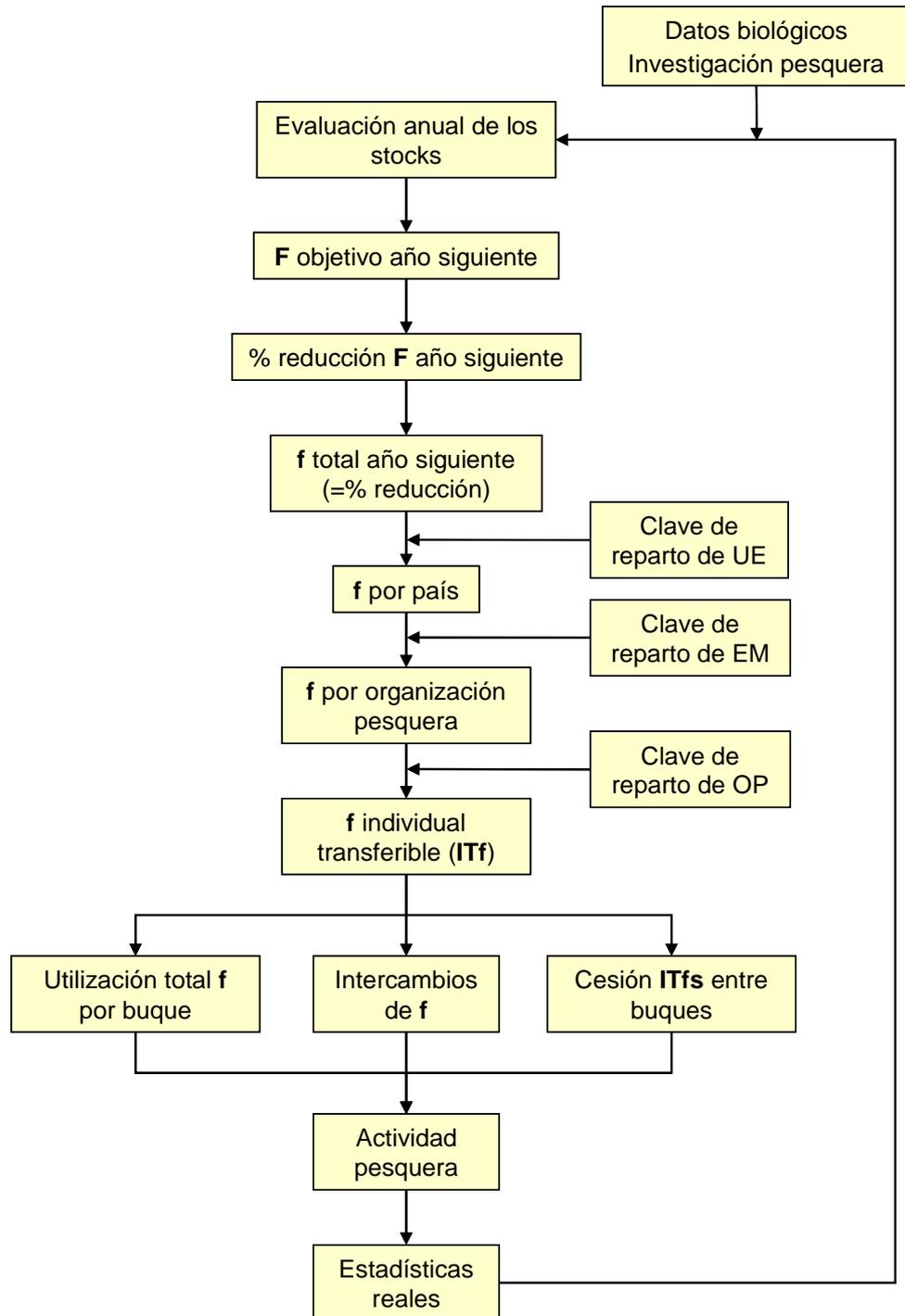


Figura 3



F Mortalidad por pesca
f Esfuerzo de pesca
ITf Esfuerzo individual transferible
EM Estado miembro
OP Organización pesquera

Figura 4