

Para: CCR-ANOC
De: Barrie Deas
Asunto: Obligación de desembarque

Acta de la segunda reunión del Grupo de Expertos del CCTEP sobre la Obligación de desembarque en la UE celebrada en Dublín los días 26 a 28 de noviembre de 2013

Advertencia: este acta es un resumen subjetivo de complejos debates mantenidos durante 3 días. Su finalidad es ayudar a los miembros del CCR a comprender bien el proceso y los debates. El acta definitiva será la redactada por el Grupo de Expertos, una vez el CCTEP haya dado su aprobación.

El Grupo de Expertos, junto con observadores de los CCR, continuó su trabajo de preparación de directrices para la implantación de la prohibición de los descartes que comenzó en Varese (Italia) en septiembre de 2013. El acta de la primera reunión fue aprobada por el CCTEP en su sesión plenaria de noviembre y está disponible [aquí](#).

El propósito del acta final es proporcionar asistencia en el proceso por el cual los Estados miembros de los mares regionales formulen recomendaciones conjuntas según lo dispuesto en los Artículos 15 (descartes) y 18 (regionalización) del Reglamento de base de la PPC. El objetivo es aportar directrices a los grupos regionales para el desarrollo de planes de descartes y aclarar qué tipo de información se espera que faciliten los grupos regionales que pueda resultar útil para la autorización de un plan de descartes por parte de la Comisión una vez presentado, o su posterior evaluación por el CCTEP o un organismo equivalente.

Generalidades

La Comisión reconoció que la implantación de la obligación de desembarque ha dado lugar a toda una serie de problemas potenciales. Varese fue un buen comienzo en la aportación de directrices, aunque en realidad más que responder se han generado más preguntas.

Los Términos de referencia para el CCTEP se centraron en:

- exenciones según la norma *de minimis* (la mejora de la selectividad es muy difícil y los costes de cumplimiento son desproporcionados)
- exención según condiciones de alta tasa de supervivencia
- documentación de capturas con arreglo a la obligación de desembarque
- tallas mínimas de referencia para la conservación
- poblaciones *choke*

Hubo un reconocimiento cada vez más amplio entre quienes trabajaban en la implantación de la prohibición de los descartes de que el Artículo 15 del Reglamento de base de la PPC estaba abierto a múltiples interpretaciones que suponían un obstáculo a la elaboración de directrices claras.

La interpretación del Reglamento no era competencia del CCTEP, si bien tenía libertad para detectar y resaltar ambigüedades.

La Comisión destacó que los planes de descartes (que tienen una duración de 3 años) son un *plan B*, en el sentido de que los planes plurianuales de gestión exhaustivos continuaban siendo la opción preferible para la ejecución de la política pesquera en los mares regionales. Con todo, es bien sabido que los avances hacia los planes plurianuales de gestión exhaustivos se han estancado debido a la controversia interinstitucional a escala europea por la jurisdicción. Así pues, los esfuerzos se estaban centrando en la preparación de planes de descartes en los plazos establecidos por el planteamiento gradual. Estos se incorporarían posteriormente a los planes plurianuales exhaustivos.

Cabe destacar que en sus términos de referencia, no se pedía al CCTEP que considerara la flexibilidad de cuotas (interanual o interespecies) que se permiten en el Reglamento de base y que presumiblemente constituirían una parte central de cualquier recomendación sobre planes de descartes.

Obligación de desembarque

Se recordó a los participantes que la obligación de desembarque debe entenderse en relación con otros aspectos de la PPC, en particular el Artículo 2 relativo al RMS y el Artículo 1, que señala los objetivos de la PPC con respecto al logro de beneficios económicos, sociales y para el empleo y la disponibilidad de alimentos, así como la pesca sostenible a largo plazo.

Consejos Consultivos

Se invitó a los representantes de los CCR a poner al día a los presentes en la reunión sobre el trabajo que se estaba realizando en los diversos consejos consultivos sobre la implantación de la obligación de desembarque. Los distintos CCR se encontraban en fases diferentes pero todos estaban decididos a evitar dos líneas de trabajo en paralelo donde los CCR y los Estados miembros trabajaran por separado.

Se señaló que los Estados miembros del Grupo Scheveningen para el Mar del Norte habían invitado al CCR del Mar del Norte y al CCR Pelágico a participar en las próximas reuniones sobre la obligación de desembarque. Se había celebrado una primera reunión de Estados miembros de las Aguas Noroccidentales en Dublín.

En el Báltico, el Grupo *Baltfish* ha avanzado mucho en su trabajo sobre la obligación de desembarque y el desarrollo de un plan de descartes. Se ha invitado al CCR Báltico a participar en este trabajo de manera regular.

Se expresaron preocupaciones respecto a que el planteamiento gradual, pese a ser necesario, podría significar que el enfoque propuesto para las especies pelágicas predeterminara el enfoque para otros grupos de especies simplemente por ser el primero de la cola.

Definición de pesquerías/ Definición de unidades de gestión

Hubo mucho debate sobre cómo se deberían definir las pesquerías separadas a los efectos de la declaración de desembarque. Esta definición podría aplicarse en diferentes niveles:

- flota
- buque
- método
- especie
- captura
- salida

Esta cuestión aparentemente arcana reviste bastante importancia dado que las especies objetivo, los artes de pesca y el área de operaciones pueden y de hecho cambian con mucha frecuencia. La cuestión puede agravarse en lo relativo a asuntos fronterizos y cuando las condiciones sean más o menos favorables a un lado de una línea más o menos arbitraria. Los efectos umbral en el pasado han alentado migraciones de flotas, alteraciones en el diseño y el tamaño de los buques, comportamientos de pesca alterados y han bloqueado la utilización de artes óptimos. En consecuencia, es importante mantenernos lo más alerta posible cuando se elaboren definiciones, a fin de reducir el margen de consecuencias indeseadas.

El debate giró en torno a si las salidas de pesca deberían ser predefinidas por la entrada del capitán en el cuaderno diario o evaluando los resultados de la salida. También se habló del margen que tienen los buques para saltarse unidades de gestión. La obligación de desembarque y en concreto los permisos de excepción podrían generar nuevos incentivos para saltarse categorías y evitar las implicaciones de la prohibición de los descartes. Si un derecho a descartar se crea mediante exenciones, entonces habrá que pensar bien cómo se distribuye ese derecho valioso entre las distintas empresas.

Exenciones por tasas de supervivencia altas

Se acordó que el CCTEP no iría más allá de lo indicado en el acta anterior, en la que se habían descrito formas de determinar la tasa de supervivencia. El Comité había concluido que no podía avanzar a la hora de indicar qué constituía una tasa de supervivencia “alta” porque no era una cuestión exclusivamente científica. La función del CCTEP sería señalar qué tipo de información tendrían que presentar probablemente los Estados miembros para solicitar una exención para especies con una alta tasa de supervivencia.

Habría una solución de compromiso entre conceder una exención y retirar el incentivo para evitar capturas indeseadas. Es probable que surjan umbrales definidos por las regiones, adaptados a las especificidades de las pesquerías en cuestión.

Las directrices indicarían a los Estados miembros los criterios que se solicitarían para conceder una exención. Se esperaría que los Estados miembros proporcionen información sobre:

- Patrón espacial de la flota
- Patrón temporal
- Tipos de artes de pesca
- Composición de las capturas
- Características operativas
- Variación dentro de la flota definida
- Perfil de los descartes
 - Tasa
 - Composición por edades
 - Variación estacional/temporal

El CCTEP también podría dar pautas acerca de:

- Enfoques experimentales para tasas de supervivencia
- Diseño de los experimentos
- Representatividad
- Ensayos y procesamiento de datos
- Análisis y métodos estadísticos
- Consideración de la estructura edad/longitud de la captura
- Exhaustividad de los datos

Norma de minimis

El CCTEP se veía obstaculizado en su trabajo, ya que debido a la ambigüedad del Reglamento no podía saber si el 5% *de minimis* (que permitiría que los descartes continuaran hasta un determinado porcentaje) se aplicará al TAC, al Estado miembro, al buque o a un porcentaje de cuota regional agregada. De los debates se concluyó que si bien algunos pensaban que la Comisión tendría que aclarar este asunto, en realidad no tenía base jurídica para dar una definición de la norma *de minimis*.

Aunque la impresión general era que la norma *de minimis* no debería aplicarse al nivel del buque, se recordó a los asistentes que habría que informar a los buques sobre lo que podrían hacer o no y parecían vislumbrarse dos tipos distintos de asignación:

1. la asignación de cuota normal a los buques en referencia a la cual se desembarcarían y contarían las capturas
2. la cuota de descartes del buque hasta la cual el buque podría descartar una especie exenta concreta en cierta cantidad

Directrices para Estados miembros regionales:

- ¿Qué registros de capturas se necesitan para justificar una exención *de minimis* (por especies)?
- ¿Qué costes adicionales implicaría esto (mano de obra adicional para clasificar capturas)?
- ¿Qué nivel de agregación?
- ¿Qué nivel de aplicabilidad?
- ¿Qué segmentos de flota/artes?

Se expresaron preocupaciones de algunos círculos respecto a que la obligación de desembarque y en concreto la aplicación especulativa de la exención *de minimis* podrían impedir que la PPC cumpliera sus objetivos para el RMS.

El CCTEP no prevé un gran número de solicitudes para la norma *de minimis* porque se utilizaría como solución de último recurso o válvula de seguridad después de haber agotado todos los caminos posibles para reducir los descartes (selectividad/evitación, flexibilidad de cuotas, etc.).

Documentación de capturas

El CCTEP mantiene la opinión de que el cuaderno diario comunitario seguirá siendo la principal fuente de documentación sobre capturas y descartes, aunque algunas autoridades de control están presionando para exigir información adicional, a saber:

- Supresión de la exención para capturas de especies de menos de 50 kg
- Registro por lance

Registrar la captura total ya es un requisito de los cuadernos diarios, pero el pleno cumplimiento es desigual.

Como la obligación de desembarque se aplicará a todos los buques independientemente de su tamaño, e impone el deber de proporcionar información detallada y precisa sobre los descartes, esto podría tener implicaciones significativas para la parte de la flota con menos de 10 m que en la actualidad no está obligada a llevar cuadernos diarios de pesca.

Se admitió que seguir una agenda de control absolutista podría sepultar a toda la industria pesquera bajo una montaña de obligaciones de presentar informes y que había bastante interés por un planteamiento pesquería por pesquería basado en riesgos, que limitara las obligaciones adicionales a las categorías de alto riesgo.

La Agencia Europea de Control de la Pesca convocará una reunión en enero para debatir asuntos en torno al registro de los descartes, las herramientas de control que cada plan de descartes requerirá para una implantación satisfactoria y las implicaciones de la regionalización para unas condiciones más equitativas.

Parece claro que desde el punto de vista del control exclusivamente, toda excepción o medida de flexibilidad con respecto a la obligación de desembarque debilita potencialmente su ejecución (del mismo modo que si toda la población fuera obligada a quedarse en casa, la tasa de criminalidad descendería previsiblemente).

Desde la perspectiva de la ejecución, surgirán retos de:

- Descartes no TAC
- Devoluciones por tasa de supervivencia
- Devoluciones de especies prohibidas
- Tallas mínimas de referencia para la conservación (destino en el mercado)

Asimismo, un sistema perfecto de documentación de capturas impondría una carga de información intolerable que requeriría la clasificación por especies y estimaciones de captura por especies antes del descarte. Los Estados miembros regionales deberán tener en consideración un régimen de control que alcance un equilibrio entre eficacia y proporcionalidad.

Se recordó al CCTEP que el margen de tolerancia actual del 10% entre la *estimación* a bordo y la declaración de desembarque *definitiva* es un ejemplo de reglamento actual que genera múltiples infracciones técnicas cada día pero que colapsaría los juzgados si se tomaran medidas para atajarlo.

El Reglamento requiere información detallada y precisa sobre los descartes, pero en última instancia habrá que llegar a un equilibrio entre una carga administrativa razonable y un sistema totalmente controlable. El automuestreo y el análisis de riesgos son dos posibles formas de salvar esta brecha.

Tallas mínimas para la conservación

En el contexto de la obligación de desembarque, los Estados miembros regionales tendrán que decidir si aplican las tallas mínimas para la conservación igual que las tallas mínimas de desembarque. Estas últimas serán importantes porque determinarán el destino de la captura (mercado de consumo humano o harina de pescado (o cualquier otra salida que no sea el consumo humano) y en consecuencia el valor económico de la captura.

Dado que estas decisiones se toman normalmente a escala regional, la función del CCTEP será dar directrices sobre el tipo de documentación que los Estados miembros deberán presentar para justificar sus elecciones.

Introduciendo gradualmente o escalonando la aplicación de la prohibición de descartes se crearán nuevos incentivos y los gestores deberán estar alerta a estos efectos.

No cabe duda de que definir una pesquería “por la finalidad” y no por los artes seleccionados no es manejable jurídicamente. Las directrices tendrán que dar opciones a los gestores para definir sus unidades de gestión: por especies, por combinaciones de especies o por artes y combinaciones de especies.

Es probable que surjan cuestiones fronterizas porque la actividad pesquera es un continuo.

Comentarios:

- No hay motivo para no explotar los juveniles siempre que la mortalidad por pesca esté en línea con los objetivos de gestión
- Podría ser aconsejable aplicar una talla mínima para limitar el índice de explotación en categorías más jóvenes y evitar que la sobrepesca de reclutamiento se mantenga en el RMS
- Podría haber razones de mercado o sociales/éticas por las que los Estados miembros desearan mantener una talla mínima para disuadir a los buques de seleccionar especies objetivo (targeting)
- Mientras el precio de los juveniles siga siendo bajo, es improbable que haya un estímulo para seleccionar especies objetivo

Poblaciones de cuota ínfima (“choke species”)

Aunque quedan obstáculos enormes por salvar, es posible ver que la flexibilidad de cuotas, las exenciones dentro de la norma *de minimis* y para especies con una alta tasa de supervivencia podrían llegar a funcionar con la obligación de desembarque, aplicando cierto grado de pragmatismo y colaboración.

Sin embargo, en lo concerniente a las poblaciones *choke* (con una cuota muy baja), la brecha es tan grande que resulta difícil vislumbrar cómo se adaptará la obligación de desembarque para que sea compatible con una flota pesquera económicamente viable o un sistema de gestión de cuotas funcional, a menos que haya cambios radicales y profundos.

Ejemplo del Mar de Irlanda

El estudio encargado por Seafish y llevado a cabo por los consultores *Poseidon* sugirió que en la pesquería de cigala del Mar de Irlanda, el merlán sería la principal población *choke* y cuando la cuota de merlán se agotara detendría la utilización de las otras cuotas (principalmente la cigala, desde luego) *tras solo 10 días*.

Ejemplo del Mar del Norte

El estudio *Poseidon* sugirió que las poblaciones *choke* para el Mar del Norte serían merluza, merlán, carbonero y bacalao pero a decir verdad había múltiples candidatos para poblaciones *choke* y estos variarán considerablemente y puede que en formas impredecibles con el paso del tiempo.

Se prevé que el gasto en arrendamiento de cuotas para evitar ahogar pesquerías (choking) podría aumentar un 250%

Asuntos planteados con relación a las poblaciones *choke*:

- Incremento del TAC
- La mejora de las medidas de gestión nacionales para reducir el margen de poblaciones *choke*
- Cuando los TAC se fijen sin una evaluación robusta, se necesitará una forma adicional de fijar un TAC
- La primera población *choke* que surge no es la única
- Las especies con TAC cero se convertirán en poblaciones *choke*
- Las poblaciones en las que no haya evaluación ni puntos de referencia se convertirán en poblaciones *choke*. Por ello, se está ejerciendo mucha presión sobre el CIEM para que preste un asesoramiento en gestión viable y relevante
- En un nivel práctico, cómo se distingue entre merlán pequeño y faneca grupo o en cubierta
- Si bien los intercambios internacionales se prevén como el único modo de reducir el impacto de las poblaciones *choke*, es probable que cada Estado miembro quiera retener cuota que de otro modo habría intercambiado para utilizarla como moneda de cambio y evitar sus propias poblaciones *choke*.
- El modo en que se asigne el incremento del TAC podría aliviar o agravar el problema de las poblaciones *choke*
- Las estimaciones de promedios de descartes del CIEM se utilizarán para el incremento de cuotas pero si un Estado miembro descarta más afrontará problemas antes
- El nivel de incentivo para que la pesca sea más selectiva (y no ser conforme al continuar descartando especies TAC) aumentará a medida que se incremente el índice de descartes de los buques
- Las poblaciones con muy baja cuota (chokes) incluirán especies principales
- Las poblaciones con muy baja cuota (chokes) son difíciles de detectar en tiempo real
- Una parte de la solución sería dar más flexibilidad a la hora de fijar el FRMS teniendo en cuenta las dimensiones de las pesquerías mixtas
- Podría haber una dimensión espacial en las poblaciones *choke* donde la utilización en una parte del área de gestión afectara a la pesquería en otra parte
- Los incentivos para una mejora de la selectividad son los mismos incentivos que para el incumplimiento

Sin cambios importantes (como p.ej. reducir el número de TAC o agrupar los TAC), las disposiciones del Artículo 15 plantean graves obstáculos a la consecución de los principales objetivos de la PPC, en concreto el RMS antes de 2015 o incluso de 2020.

Transición

Las cuestiones relativas a cómo gestionar la transición hacia la obligación de desembarque se mencionaron en diversos momentos de la reunión. Indudablemente surgirán nuevos desafíos derivados de ámbitos como el incremento inicial de las cuotas en base a estimaciones de descartes inadecuadas, ejecución pragmática y basada en riesgos, documentación y controles proporcionados, gestión de poblaciones *choke*, viabilidad económica, adaptación a nuevas normas de selectividad, así como la aplicación de exenciones razonables. Se necesita un enfoque adaptativo que dé margen para aprender lecciones y para ajustar la gestión de forma conveniente en un proceso iterativo.

Autor: Barrie Deas

Fecha: Diciembre 2013