



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE
+ 33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

Nueva PPC, RMS y Obligación de Desembarque: ¿llegó la hora de elegir?

Síntesis

Como consecuencia de una seguramente demasiado fuerte politización de la gestión pesquera, los pescadores europeos se ven en la actualidad, y más que nunca, confrontados a una superposición de objetivos políticos que les resultan demasiado estrictos y que pueden llegar a amenazar su actividad económica.

Si la prospección no es seguramente el instrumento de desarrollo principal de los pescadores europeos, conviene reconocer que se mueven en un contexto en el que la toma de decisiones se les va de las manos a menudo y les parece poco clara. A lo que se suma también el sentimiento de que al cabo de los años, se les pide cada vez más, con pocas contrapartidas en compensación. Si estas constataciones pueden y deben seguramente matizarse, el arte de la pedagogía y del asesoramiento relacionados con un acompañamiento en el cambio no se están aplicando con claridad, ni lo bastante, en nuestro segmento de actividad.

A imagen del reciente escándalo Volkswagen, no debe perderse de vista que los operadores pueden dejar de cumplir las reglas de juego, en el caso en que los objetivos políticos pudieran llegar a amenazar su perennidad. Importa pues en la actualidad que las futuras tomas de decisión sean comprensibles, realistas y que permitan también lo más ampliamente posible alcanzar acuerdos que beneficien a todos. Tales acuerdos son seguramente más adecuados para permitir la realización de los objetivos políticos definidos, que cualquier tipo de herramienta coercitiva, a menos de querer multiplicar los costes relacionados con los sistemas de control de la Pesca.

Tras apenas 2 años de la aprobación de la nueva Política Pesquera Común, con este documento pretendemos contextualizar algunos desafíos importantes de esta nueva PPC, teniendo particularmente en cuenta los factores humanos, que no deben dejarse de lado.

A- Introducción

Es sin duda alguna confortable comparar la gestión pesquera con la economía, y se comprende fácilmente que la noción de RMS ha podido complacer a los responsables políticos. Sin embargo, recordemos que tras esta noción, se esconden mecanismos complejos así, por ejemplo, de las condicionalidades al medioambiente, a las modalidades de explotación de las poblaciones y a las herramientas de análisis. En estos últimos tiempos, se ha visto pasar el objetivo de mortalidad por pesca RMS revisado, y a veces en proporción importante (bacaladilla, caballa y probablemente lenguado VIIIab). Hay también que recordar que en si, solo la mortalidad por pesca es una herramienta de control en la gestión de las pesquerías, y no se podrá de esta manera comenzar a conocer con mayor certeza los niveles de producción óptimos (y la biomasa asociada)



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE
+33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

más que varios años después de su explotación en zonas RMS. Desgraciadamente, y como lo subraya desgraciadamente el reciente informe remitido al Parlamento Europeo sobre el control de la Obligación de Desembarque (OD), no «existen estimaciones fiables recientes sobre los descartes». Y a falta de estar seguros de que todas las capturas estén bien registradas, el objetivo RMS no será nunca verdaderamente verificable, y aún menos alcanzable.

Hay que poner de relieve en qué medida el antiguo sistema de Totales Admisibles de Desembarque era en parte algo hipócrita, cara a objetivos de gestión, al no basarse obligatoriamente en la mortalidad por pesca realmente aplicada. Por otra parte, es inútil seguir recordando en qué medida el descartar inflige una triple pena a los pescadores: es en sí una disminución del rendimiento económico; las operaciones de selección, una inútil carga de trabajo y, a nivel moral, un evidente «desgarro».

Así, la nueva PPC y, en particular, sus disposiciones definidas a través de su Artículo 15, puede y debe contribuir a mejorar de manera significativa la gestión de las pesquerías en Europa, a poco que sea aplicada de manera adecuada. Incluso si se puede llegar a deplorar semánticamente que haya sido inscrito en el ADN de la nueva PPC el principio general de obligación de desembarcar todas las capturas, forzosamente prescriptivo, la declaración de todas las capturas parece un requisito previo evidente a una gestión eficiente del recurso. Este objetivo en materia de documentación debería pues predominar sobre el alcance del RMS y se debería pues intentar hacer cuanto sea preciso para lograrlo.

B- Obligación de Desembarque: principales Frenos

1 - Frenos humanos

Aunque obligatoria, la declaración de las cantidades descartadas no es probablemente realizada de manera general, por miedo a que esto conlleve consecuencias negativas para el sector de la Pesca. Sean cuales fueren sus causas, los descartes constituyen en la actualidad una parte no desdeñable de lo que les espera a ciertas capturas.

Es así interesante reunir datos disponibles en lo que concierne al consumo de las cuotas (Reglamentos Flexibilidad Interanual) y datos de los descartes (estimaciones «grosso modo»). Parece ser que las flotas bentónicas ibéricas habrían sido interrumpidas entre finales de mayo y finales de septiembre, durante el periodo 2005 – 2013, por haber alcanzado el cupo de capturas de merluza ibérica. De modo similar, y en un caso extremo, la pesquería de la cigala en VIIIab podría no ser autorizada más, ya que Francia no cuenta con cuotas de ochavo (salvo Flexibilidades e intercambios..). Con la Obligación de Desembarque (OD), el riesgo de no declaración de las capturas es tanto más alto cuanto es susceptible de bloquear sin salir a faenar a una parte importante de buques, por razón de que la cuota de una especie susceptible de ser capturada estuviera agotada (concepto de cuota ínfima «choke species»). Mucho más que el riesgo de creación de un



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE
+ 33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

mercado ilegal para los juveniles, la disimulación de algunas capturas debe también aparecer como un riesgo amenazante para el alcance de los objetivos de la PPC.

A fin de favorecer la evitación de las capturas no deseadas, la solución más eficaz es, por supuesto, la mejora de la selectividad, que sea técnica o comportamental. Sin embargo, esta vía no puede igualmente más que inducir a pérdidas de ganancia a corto plazo y se comprenderá fácilmente que no se aplique de manera automática.

Las perspectivas no son pues buenas para los operadores económicos y el diagnóstico general se ve por otra parte rebajado, debido a una real ausencia de visibilidad en los mecanismos de asesoramiento de la OD (cuota adicional *uplift*, Método de cálculo para la exención de Minimis, Flexibilidad Inter-especies..). La reciente carta de la AEOP al respecto sirva de muestra de ello claramente. A este miedo a lo desconocido y a los muy posibles impactos económicos, sumemos igualmente otros muchos frenos (seguridad, sobrecarga de trabajo..) que han sido por otra parte claramente identificados.

Parece bastante obvio que los pescadores no se dispongan a respetar esta nueva obligación, a menos de sentirse verdaderamente obligados, incluso sabiendo que la mayor parte de las soluciones las tienen seguramente en sus manos....

2 - Un control complicado...

A menos que no se autorice más que a buques que no podrían mecánicamente evacuar residuos de sus capturas de peces, el control del respeto de la OD parece en caso de elección como complejo o como una fuente de amplificación bastante fenomenal de los medios de control. El sector no aceptará probablemente soportar el peso financiero derivado del control de esta obligación. Además, los sistemas de vigilancia en vídeo parecen contrarios al Derecho laboral de algunos países, y necesitan también recursos humanos importantes, no pareciendo pues conveniente preconizarlos, a menos que esto se estime oportuno para algunas pesquerías apropiadas.

No queda más, pues, que las pistas relacionadas con las flotas de referencia (comparación entre capturas declaradas por buques operando en las mismas condiciones, en presencia de observadores) o comparaciones entre los desembarques actualmente realizados y los que lo sean con la OD (presencia de pérdidas colaterales, *ByCatch*, tamaño inferior al mínimo admitido).

A la vista de estas constataciones, es seguro que pueden surgir dudas en esta fase y conviene seguramente reflexionar en cómo facilitar mayores garantías a los pescadores para acelerar la aplicación de esta PPC.

C - Algunas propuestas para la aplicación de la PPC:

Como venimos viendo, los pescadores disponen de excelentes razones para no declarar todas sus capturas y llevar a tierra lo que se debe llevar. Para invertir esta tendencia, parece oportuno intentar combinar al despliegue legal de la OD algunas nuevas medidas,



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE
+33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

destinadas a tranquilizar o a animar a los pescadores, en complemento con mecanismos inscritos en la PPC.

Lidiar con todas las reglas comprendidas en la nueva PPC parece un ejercicio complicado, en el momento de identificar pistas no únicamente prescriptivas. Parece que haya llegado el momento de elegir. Se podrá proseguir en la dirección clásica, reconociendo sin decirlo que la PPC no será seguramente respetada a corto plazo. Y que haya pues que esperar algunos años corriendo el riesgo de contenciosos para que las cosas vayan evolucionando, en un contexto en el que el diálogo no sea ya posible. La otra opción consiste en asumir este problema, haciéndole frente, plantear el principio de la declaración de todas las capturas como el desafío número 1 y adaptar lo que deba ser adaptado. Las reflexiones que van a seguir se inscriben en el marco de esta segunda opción.

De manera simplista, el mejor medio para autorizar esta verdadera revolución en la gestión de las pescas europeas habría consistido en hacer posible una valorización económica para todas las capturas realizadas. Esto habría necesitado la supresión de los tamaños mínimos, fijar cuotas que reflejen las capturas reales operadas en el periodo reciente, integrando pues los ex-descartes en la fijación de los TAC. Esta dirección no ha podido ser seguida y parece pues inimaginable en la actualidad. Se pone de relieve no obstante que la única supresión del tamaño mínimo habría podido tener sentido (cf el concepto de «Balanced Harvesting») y que habría de hecho creado condiciones incitativas, yendo en la línea de una declaración de todas las capturas.

Habiendo dejado esto de lado, pues, importa definir las condiciones para que, razonablemente, todo pescador no se sienta obligado o incitado a disimular capturas y decida llevar a tierra lo que deba llevarse.

Las primeras reflexiones deben residir en la evolución de numerosas normas, en parte Comunitarias, y seguramente en gran medida a nivel nacional, manteniendo obligatorio el acto de descarte. Se sabe que esto no va a resultar un ejercicio simple, tanto más cuanto deberá realizarse en ausencia de datos fiables sobre las capturas reales.

Por todo lo cual:

- Todos los reglamentos, al condicionar de manera más o menos directa la utilización de los artes de pesca (régimen de esfuerzo, gestión capacidad..), deberían ser modificados para que faciliten a los armadores la mayor flexibilidad posible en cuanto a la adaptación de su técnica y estrategia de pesca
- La conveniencia y la delimitación de las unidades de gestión de los TAC deberían ser revisadas (ochavo en la zona CIEM VIII..)



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE
+33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

La prioridad debería darse, con posterioridad, a la aplicación de condiciones que permitan que se pueda fotografiar realmente el nivel de capturas actual. Son posibles dos opciones:

- Bien un aumento de la cobertura de las operaciones de pesca a gran escala (tener como objetivo la observación de un 20% de las operaciones de pesca), con control en paralelo de las declaraciones realizadas por los buques implicados en las mismas pesquerías.
- Bien la puesta en marcha de un régimen de excepción, autorizando el desembarque y la valorización de todas las capturas sin riesgo directo para los pescadores.

Una «congelación de la huella» sería posible, permitiendo a los gestores llevar a cabo una adaptación sobre la base de una información más precisa.

A este efecto, podrían abrirse ejes de reflexión en relación con los puntos siguientes:

- Veda de pesquerías durante el despliegue de la OD: de manera un poco naif, un compromiso de todas las partes que imposibilitara toda veda de pesquerías para definir una real situación inicial parecería como una decisión que favorecería en gran medida la puesta en marcha de la OD.
- Sanciones en caso de exceso en el consumo de las cuotas: modificar el marco actual para que en caso de excesos en las cuotas realizados durante un periodo transitorio puedan ser absorbidos durante un largo periodo (por ejemplo 2020-2030). De manera privilegiada, estos excesos podrían ser reembolsados por posibles “minoración en el consumo” de cuotas. Se podrían imaginar mecanismos para que una parte de la devolución (*Payback*) sea anulada, cuando dispositivos selectivos o aumentos de malla sean instalados voluntariamente.
- Objetivos para la fijación de las Posibilidades de Pesca: se podría seguramente abordar la idea de disminuir lo más posible todo riesgo de situación de agotamiento de cuotas, para las especies con cuota ínfima («*choke species*»).
- Compromiso de los Estados miembro de revisar los mecanismos de reparto de las cuotas, en función de las capturas reales observadas durante este periodo de congelación de la huella.
- Diferencias en la fecha límite, en el marco del compromiso de crédito público para los Planes de Salidas de Flota: parecería oportuno que esta fecha límite se fijara más allá del fin de este periodo de congelación de la huella, de manera que pueda dar tiempo a adaptar la flota a las posibilidades de pesca reales que se apoyen en datos fiables.
- Creación de un fondo transitorio especial para permitir la valorización de las capturas que no disponen actualmente de salidas comerciales (tamaño inferior al autorizado, pescado dañado, sin mercado...).

Téngase en cuenta que este periodo de congelación de la huella permitiría por otra parte probablemente un mejor pilotaje de los intercambios de cuotas realizados entre Estados



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE
+33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

miembro y/o entre OP. La labor de llevar a cabo las modificaciones de la normativa a nivel nacional o regional, a fin de que puedan ser compatibles con la realización de la Obligación de Desembarque, se vería también facilitada.

Perspectivas

Disponer de datos fiables sobre las capturas realmente realizadas debe ser la principal prioridad de los gestores, para asegurar una puesta en práctica efectiva de la Nueva PPC. Según este objetivo, conviene seguramente completar/corregir algunos mecanismos actualmente inscritos en el corpus reglamentario. Las pistas arriba listadas no son seguramente exhaustivas. Son seguramente también en parte idealistas. Una salida intermedia, entre el actual marco de gestión, el conjunto de los dispositivos comprendidos en la PPC y estas medidas existe ciertamente..

Doc de réflexions