

OD - ANALISIS DE LA SITUACIÓN Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

INTRODUCCIÓN

La nueva Política Pesquera Común (PPC) aprobada a finales de 2013 estableció 3 grandes novedades y objetivos para el nuevo período: la regionalización de la política pesquera a través de los planes de gestión plurianuales, la obligación de desembarque (OD) en todas las especies sujetas a TACs a partir del 1 de enero de 2019, y lograr el rendimiento máximo sostenible (RMS) en las pesquerías a más tardar en el año 2020.

Un nuevo asunto ha convulsionado el escenario geopolítico de Europa, el BREXIT, que afectará de una forma impredecible pero sustancial a todo el marco jurídico y que convertirá al año 2019 en la tormenta perfecta para el sector pesquero.

No debemos obviar otras 3 cuestiones de calado a nivel de aplicación de la PPC:

- a) Por un lado, se está debatiendo y tramitando un nuevo Reglamento de Medidas Técnicas con el objetivo de simplificar toda una serie de normas que afectan al sector y que regulan la mayor parte de su actividad pesquera.
- b) Por otro, se prevé para este año el inicio del debate sobre un nuevo marco o Reglamento de Control, con el objetivo de armonizar las acciones de control e inspección, una vez ha sido evaluada la actual norma y se ha demostrado que el nivel de aplicación no es uniforme entre los distintos países de la UE.
- c) Por último, el mínimo nivel de ejecución del FEMP como herramienta financiera de apoyo a la PPC, una muestra de su escaso ritmo de implementación.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN

Estamos iniciando 2018, y el sector pesquero se enfrenta a corto plazo a toda una serie de cuestiones fundamentales para su futuro, que a día de hoy no están claras y que desde las instituciones europeas tampoco se ha sido capaz de dar una respuesta clara.

1. REGIONALIZACIÓN.-

Transcurridos cuatro (4) años desde la entrada en vigor de la nueva PPC, en toda Europa tan sólo se ha aprobado un único Plan Plurianual, para el Mar Báltico. A pesar que desde la COMISIÓN EUROPEA se nos presenta como el ejemplo hacia donde debemos ir, el balance que podemos sacar de sus logros es poco alentador.

En el caso de las aguas Suroccidentales (SWW) y Noroccidentales (NWW) llevamos años trabajando en propuestas para elaborar unos planes plurianuales que den

respuesta a las especificidades de cada región, tanto por las flotas que realizan su actividad como de las principales especies. Desde los Consejos Consultivos se ha estado esperando por las propuestas concretas que la COMISIÓN haría en cada zona.

A finales de 2017 la COMISIÓN nos anuncia que se hará un único Plan para todas las aguas occidentales, lo que viene a demostrar que ese objetivo de la “regionalización” se quedará a medias y que probablemente no resolverá las grandes diferencias entre las aguas NWW y SWW. El sector pesquero no ha sido informado de estas cuestiones a través de los Consejos Consultivos, pero ni los Estados Miembros ni las Administraciones autonómicas pueden aclararnos hacia dónde vamos ni cuáles serán las cuestiones que se tendrán en cuenta para la elaboración de estos Planes, básicas para aplicar la PPC.

2. RENDIMIENTO MÁXIMO SOSTENIBLE.-

El objetivo del RMS consiste en alcanzar una explotación sostenible de los recursos pesqueros, garantizando un equilibrio presente y futuro entre el volumen de capturas y el rendimiento económico durante un periodo de tiempo indefinido y en condiciones medioambientales constantes. Una cuestión debatida desde su aprobación era que ese RMS no debía ser un “punto concreto”, sino un rango, dada la relación inter-especies en el medio marino, ya que sería imposible conseguir ese objetivo en todas las especies al mismo tiempo. El número de pesquerías dentro del RMS ha ido creciendo año a año.

Las recomendaciones científicas son básicas para que las instituciones europeas tomen sus decisiones en el reparto de las posibilidades de pesca de las especies sujetas a TACs. Estas evaluaciones deberían tener en cuenta el estado biológico del recurso y el impacto socioeconómico de cada pesquería. De la experiencia de estos años, destacamos:

1-siempre ha pesado más la situación biológica que el impacto socioeconómico,

2-a pesar que el objetivo de la PPC era conseguir el RMS el 1 de enero de 2020, cada año se deciden recortes en los volúmenes permitidos con el objetivo de alcanzar ya el RMS,

3-estas decisiones restrictivas han generado un gran impacto en la economía del sector, al reducirse el volumen de ventas posibles y con ello su rentabilidad; provocando menos recaudación de impuestos para los Estados; aumentado el saldo negativo de la balanza comercial de pescados y del nivel de autoabastecimiento en el mercado europeo.

3. OBLIGACIÓN DE DESEMBARQUE.-

La OD se ha ido implantando de forma paulatina desde inicio del 2015, empezando por pesquerías que ofrecían menos problemas como las pelágicas (cerco). En el año 2016

se ha aplicado también a pesquerías demersales como el arrastre de fondo, pesquería mixta y multiespecífica donde han surgido una serie de cuestiones con difícil solución: especies de estrangulamiento por no tener TAC o con un TAC insuficiente, o especies sin interés comercial o no aptas para el consumo. A pesar de iniciarse sólo para algunas especies como la merluza, cigala o rape, y de contar con exenciones de minimis o alta supervivencia, éstas se han demostrado insuficientes ante la entrada en vigor para todas las especies a partir de 2019. Otra cuestión sin resolver es el destino de las capturas por debajo de la talla mínima reglamentaria, ya que no podrán ser destinadas a consumo humano directo, y no tener creadas las infraestructuras necesarias en los puertos.

La OD preveía la puesta en marcha de ciertos mecanismos de flexibilidad, como que las especies sin cuota o con la cuota consumida, se pudiesen capturar con cargo a otras especies principales, mecanismo aún no consensuados entre la COMISIÓN y los Estados.

Otra cuestión anunciada desde la COMISIÓN era que al pasar de un sistema basado en TAC de desembarques a capturas, esta diferencia en los volúmenes sería tenida en cuenta para el cálculo de los TACs, lo que generaría un incremento en las posibilidades de pesca para las flotas que aliviarían esa OD, lo que a día de hoy no se ha producido.

Por último, deberíamos analizar si la OD no va en contra del objetivo de consecución del RMS, es decir, si la norma me obliga a desembarcar todas las capturas, voy a incumplir claramente las recomendaciones para llegar al equilibrio en la explotación. Para ello, lo que se ha dictado es que aquellas flotas con posibilidad de capturar especies para las que no dispongan de TAC o hayan consumido sus mecanismos de flexibilidad, deberán dejar de faenar. Está claro que esta norma deja de lado el impacto socioeconómico del sector, primando la posición biológica de las pesquerías sobre el futuro del pescador.

4. LA COMISIÓN EUROPEA.-

Como apuntamos al principio, es importante tener en cuenta que en paralelo a la consecución de los objetivos de la OD y del RMS, estamos en plena fase de renovación de la principal normativa europea para la ejecución de la PPC: un nuevo Reglamento de Medidas Técnicas y la renovación del Sistema y/o Reglamento de Control, aspectos que sin duda modificarán las pautas de funcionamiento actuales.

En lo relativo a la aplicación de la OD, han ido surgiendo una serie de problemas que el sector ha ido trasladando a los Estados Miembros y éstos a la COMISIÓN, pero que a día de hoy siguen sin respuesta: un destino claro de “consumo humano no directo” para los desembarques por debajo de la talla mínima, la necesidad de infraestructuras en los puertos para el tratamiento diferenciado de ciertas especies sin interés comercial, un estudio completo para cada pesquería y arte de pesca con las necesarias exenciones de minimis, acuerdos sobre la aplicación de las medidas de flexibilidad, ...

Realmente la única modificación legislativa de entidad ha sido la variación del Rgto 1380 de la PPC a finales del 2017, en el que la COMISIÓN se amplía tres años más la vigencia de los planes de descartes en aquellas aguas en las que no haya aprobado un plan de gestión plurianual. Es decir, en lugar de dar respuesta a las múltiples cuestiones que siguen sin respuesta o conceder un plazo extra para la entrada en vigor de estos grandes objetivos (RMS y OD), se concede a si mismo un mayor plazo ante el incumplimiento en la ejecución de la regionalización ante la falta de aprobación de los planes plurianuales.

5. BREXIT.-

Por si todo lo anterior no fuese suficiente, hay que sumar los efectos del BREXIT, asunto excepcional que se da en la historia de Europa con la salida del Reino Unido, asunto de efectos impredecibles, que cambiará de forma sustancial todo el escenario europeo.

6. FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS-FEMP.-

El FEMP (Fondo Europeo y Marítimo de la Pesca) dotado con 6.400 M € para el período 2014-2020, es el más pequeño de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y es la principal herramienta financiera que respalda la PPC. Este fondo tiene unos objetivos heterogéneos: promover la pesca y acuicultura sostenible, implementar la PPC a través de la recopilación de datos y medidas de control, y una pequeña parte para apoyar una política marítima integrada (PMI).

El principal argumento de queja del sector pesquero sobre el aprovechamiento de esta herramienta es que transcurridos 4 años desde la entrada en vigor de la nueva PPC, su aplicación es inferior al 5%, una cantidad prácticamente testimonial. Algunos motivos de este nivel tan bajo de ejecución son: por un lado, una aprobación tardía de los Programas Operativos de los Estados Miembros y, por otro, su complicada coordinación entre las distintas administraciones.

Por último, hay que destacar otro importante evento financiero que coincide en 2020, la entrada en vigor del nuevo Marco Financiero Plurianual de la UE que además, estará muy condicionado por el resultado del Brexit y la salida del Reino Unido, el 3º país con mayor contribución neta al presupuesto de la Unión después de Alemania y Francia.

POSIBLES ACTUACIONES

Teniendo en cuenta las dificultades expuestas y dado el escaso calendario disponible para una adecuada aplicación de todos estos objetivos, se nos ocurren tres posibles vías de actuación:

1. Implantar la OD tal y como estaba prevista en la PPC con efectos de 1 de enero de 2019 para todas las especies sujetas a TAC.

El sector pesquero no considera viable esta solución porque generará situaciones de verdadero bloqueo de su actividad. Sería necesario contar con un análisis de impacto en el sector, riguroso por especie y arte de pesca, así como aclarar las distintas cuestiones surgidas que hoy no tienen respuesta (prohibición de las especies de estrangulamiento, sistema de TACs insuficiente, flexibilidad, ...)

2. Cancelar el objetivo de la OD hasta la resolución de las grandes cuestiones que afectan al marco de la PPC en Europa.

Posiblemente la COMISIÓN no considere viable esta propuesta (ni algunas ONGs ambientalistas), pero una parte muy significativa del sector pesquero considera que deberíamos esperar a conocer las consecuencias del Brexit y/o la aprobación de los planes plurianuales de gestión o las nuevas reglas de ejecución de la PPC (Rgto Medidas Técnicas o de Control) para seguir adelante con toda la normativa de la Obligación de Desembarque. Esta posición sería la de cancelar la norma de OD tal y como está diseñada en la PPC y resto de normas.

3. Una solución mixta: flexibilizar la entrada en vigor de la OD y hacer un trabajo que ya debería haberse realizado: un estudio completo de impacto de la OD en todas las especies sujetas a TACs, artes de pesca, flexibilidades, exenciones, ...

Buscar soluciones en conjunto con el sector, resolviendo todas aquellas dudas que han ido surgiendo en estos primeros años de aplicación, estudiando unas exenciones mínimas para todas las especies y artes de pesca, y con un calendario flexible para su aplicación, analizando las especies que deben salir del sistema de TACs, ...

-Previsiblemente, habrá que buscar una solución entre todos los actores que participan en la PESCA, por lo que se plantea que la vía 3 es la más adecuada.

-Para ello es urgente que el sector pesquero ACUERDE un posicionamiento en esta línea para llevarlo a sus Estados Miembros con aras de ponerse a trabajar lo antes posible entre todos y forzar a las instituciones europeas a un nuevo acuerdo global sobre la OD.

-Debería buscarse una solución "consensuada" desde los distintos Consejos Consultivos.

CONCLUSIÓN

El sector pesquero debería ANALIZAR estas posibles alternativas (o proponer otras) y ACORDAR las medidas NECESARIAS de FLEXIBILIDAD para una CORRECTA

APLICACIÓN de la ENTRADA en vigor de la OBLIGACIÓN de DESEMBARQUE, para trabajar en conjunto con el sector civil en los Consejos Consultivos y también con los Estados Miembros para llegar a las instituciones europeas durante el primer semestre de 2018.

Anexo: POSIBLES ACCIONES CONCRETAS DE FLEXIBILIDAD EN CIERTAS PESQUERÍAS

Por las dificultades previstas en la implementación de la OD y con la experiencia de estos ejercicios, se exponen una serie de medidas concretas para las flotas a fin de conseguir una mayor flexibilización en la dificultad de la entrada en vigor de la OD definitiva.

Además, se comentan una serie de cuestiones para la pesca de arrastre o de artes varias, debiendo ser completada para otras flotas con sus principales problemáticas.

1. CONSIDERACIONES GENERALES (para todas flotas y zonas).-

1.1. Si la exención de minimis está pensada para permitir descartar un porcentaje porque el arte de pesca no puede ser selectivo al 100% o bien porque el coste de la OD de ciertas especies es superior al beneficio que puede generar su venta, está claro que todas las flotas y especies deberían tener asociado un % mínimo para esta exención.

1.2. Otra cuestión a tener en cuenta son las especies con TAC=0 o con TAC mínimo e insuficiente, donde se debería buscar una solución general. Algunas especies deberían convertirse en prohibidas, y en otras habría que optar por sacarlas del sistema de TAC.

1.3. Tal y como se ha anunciado en la Mesa Estatal Descartes, será necesario eliminar las tallas mínimas comerciales para que sólo existan las tallas mínimas biológicas y además coincidan para toda Europa.

...

2. ARRASTRE DE FONDO.-

2.1. El arte de arrastre es el mejor ejemplo de que llega un punto donde es imposible mejorar la selectividad a no ser que sea con mallas de tal tamaño que la pesquería sea totalmente inviable. Este arte debería tener asociado un % de minimis estructural mayor que otras modalidades de pesca.

2.2. Dada la gran variedad de especies capturadas, aunque algunas con un volumen muy pequeño, sería necesario aprobar un % de minimis mixto o combinado ya que va a ser imposible contar con estudios de todas las especies.

2.3. Un ejemplo de 2018 en SWW es el caso de la bacaladilla. Por un lado, se trata de una especie con un valor comercial muy bajo; por otro, en Europa no tiene talla mínima biológica, pero en España tiene talla comercial. Esto significa que es una especie de la que está en OD pero que genera al pescador un coste mayor que su beneficio.

...

3. ARTES MENORES – ARTES VARIAS.-

3.1. Dentro de ARTES MENORES o ARTES VARIAS se encuadran una serie de modalidades de pesca que realizan las embarcaciones de menor porte. Su gran problemática es que son flotas muy heterogéneas, con un número de especies objetivo muy variadas y que por lo tanto, tendrán múltiples problemáticas porque muchas especies están dentro del sistema de TACs. La solución sería un % de minimis mixto similar al arrastre.

3.2. Una de las soluciones que se están planteando es el reparto individual (por barco o por zona/flota) para todas las especies sujetas a TAC. Dado el elevado número de unidades de pesca incluidas aquí, será imposible ejecutar tal reparto individual sin generar un cataclismo en este segmento de flota. Por lo tanto, cabría una solución de cambiar del sistema de TACs a otro modelo de esfuerzo, o un % de minimis que tuviera en consideración estas particularidades.

...

4. FLOTAS DE PALANGRE DE FONDO Y SUPERFICIE.-

4.1. A pesar que son pesquerías con un alto grado de selectividad, como el medio marino no es una instalación industrial, siempre existen capturas accesorias de especies para las que no se tiene cuota o ésta es mínima. Por lo tanto, se debería estudiar ese % de minimis que cubriera esos desembarcos de las especies de estrangulamiento.

4.2. La principal solución pasaría por aprobar medidas de mayor flexibilidad inter-especies y estudiar cuales deberías salir del sistema de TACs o convertirse en prohibidas.

...

5. Otras flotas

Pendiente de completar por quién aporte más ideas...