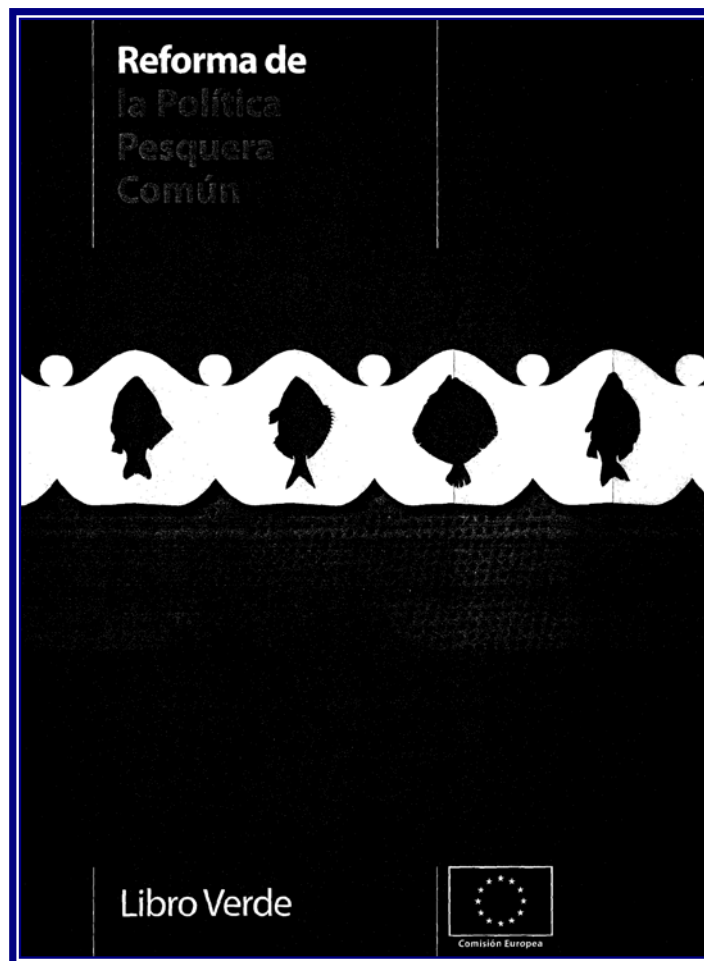




**COMENTARIOS A LA REFORMA DE LA
POLÍTICA PESQUERA COMÚN
LIBRO VERDE**



**C.L. HERNÁNDEZ, L.J. LÓPEZ-ABELLÁN, M.T.G. SANTAMARÍA, J. CEJAS, S. JEREZ
Noviembre 2009**

NOTA SOBRE LA PESCA EN EL ARCHIPIÉLAGO CANARIO

A modo de resumen, varios son los factores que condicionan de manera negativa la pesca en aguas canarias:

- Plataformas insulares poco extensas.
- Escasa productividad de los ecosistemas.
- Desconocimiento del estado de explotación de los principales recursos.
- Existencia de una flota “recreativa” numerosa y escasamente controlada, cuya actividad extractiva ejerce un efecto no evaluado en los recursos costeros y profundos.
- Escaso control, tanto en las descargas de la flota profesional como en la actividad pesquera de la flota recreativa.
- Dificultades de la aplicación y cumplimiento de la legislación de primera venta de productos pesqueros.
- Indefinición política de la ZEE en aguas canarias.

Se desconoce el estado de los stocks para la práctica totalidad de los recursos pesqueros, por lo que resulta inviable establecer el Rendimiento Máximo Sostenible, y por lo tanto las posibles limitaciones de la capacidad de flota o la consecución de la viabilidad económica y social, en función del mismo. Incluso si se llegaran a evaluar los recursos por métodos directos, debido al incumplimiento de la legislación que regula la Primera Venta de productos pesqueros por una parte de la flota, seguiría desconociéndose el volumen real de las capturas y la composición de las mismas, por lo que resultaría imposible analizar la evolución de los stocks por métodos indirectos.

Por otra parte, lo abrupto de la orografía submarina, además de limitar la plataforma insular, sitúa los recursos profundos a escasa distancia de la línea de costa, haciéndolos fácilmente asequibles para la, cada vez más numerosa, flota de pesca recreativa que en los últimos tiempos ha visto incrementada su capacidad extractiva por la mejora y abaratamiento de la tecnología de apoyo: sondas, GPS, carretes eléctricos, etc. La inexistencia de un sistema reglado que permita el muestreo de sus capturas y la escasa vigilancia para la aplicación de la legislación en materia de pesca recreativa (principalmente en lo referente al tope de capturas, tallas mínimas y especies protegidas) hacen que resulte imposible estimar el efecto real o aproximado de dicha actividad sobre los recursos pesqueros y marisqueros.

2. INTRODUCCIÓN

Actualmente existe una tendencia a considerar el RMS (Rendimiento Máximo Sostenible) no como objetivo, sino como límite, lo que conlleva a la definición de un nivel óptimo de captura (objetivo), con una zona de amortiguamiento entre ambas.

3. LA ACTUAL POLÍTICA PESQUERA COMÚN Y SUS RESULTADOS

El tamaño de las flotas debe estar dimensionado a las capacidades de los recursos (crecimiento intrínseco de las poblaciones y límites del medio (capacidad de carga del medio)).

No debe haber más flota que la que permita la regeneración sostenible del recurso. Además, ésta debería estar dimensionada para los picos negativos de los ciclos poblacionales naturales.

4. SUPERAR LAS CINCO DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE ESTA POLÍTICA

4.1. Abordar un problema pertinaz: el exceso de capacidad de las flotas

- Flota Artesanal

En la actualidad, dada la situación de aparente sobreexplotación de la mayoría de los recursos de las aguas de Canarias, la simple aplicación “estricta” de la legislación vigente en materia pesquera (tallas mínimas de captura, especies protegidas, profundidad de calado y características legales de los aparejos y nasas, puntos de descarga, etc.) contribuiría a una reducción de la flota, principalmente costera. De forma paralela, el replanteamiento de subvenciones contribuiría al anterior proceso de “selección natural” por el que acabarían sobreviviendo aquellas embarcaciones más productivas y acordes con la legislación y la explotación responsable de los recursos. Las ayudas al desguace y partidas presupuestarias que permitan a los pescadores de más edad acogerse a jubilaciones anticipadas, podrían complementar las medidas anteriores.

En otro orden de cosas, una parte de los propietarios de barcos pertenecientes a la lista 7ª (embarcaciones de recreo) se dedican ilegalmente a la pesca profesional (entendiendo como tal la finalidad lucrativa de la actividad) con carácter temporal en unos casos y de forma permanente en otros, lo que se ve favorecido por la insuficiencia de las diferentes administraciones a la hora de vigilar y aplicar la legislación vigente. Este furtivismo y/o intrusismo se ve agravado en muchos casos por el empleo indiscriminado de artes altamente dañinos por su escasa selectividad (trasmallos, chinchorros). En épocas como la actual, de evidente crisis económica, esta actividad ilícita prolifera de manera considerable. Una evaluación real de las dimensiones de este fenómeno podría dar como resultado que en determinadas zonas el número de unidades de lista 7ª que se dedican a estas actividades ilícitas supera al de unidades de la flota profesional.

Respecto a la cuestión de que si *“la limitación de la capacidad de las flotas debe corresponder por entero a los Estados miembros o se necesitan normas comunes a nivel de las regiones marinas o a nivel de la UE”*, habría que considerar dos aspectos:

- un recurso sólo permite una determinada capacidad de pesca.

- las flotas que deseen acceder al recurso no deben sobrepasar las capacidades de pesca que permite el recurso.

Por lo tanto, hay que definir, por una parte el esfuerzo que se puede aplicar al recurso; y por otra cómo se reparte dicho recurso.

Quien define finalmente el tamaño de la flota es el estado miembro, que deberá siempre evitar la sobrecapacidad de sus flotas, adaptándolas a los recursos disponibles y a las posibilidades de pesca sobre los mismos.

4.2. Precisar los objetivos políticos

- Objetivos Científico-Técnicos

Para áreas geográficas como Canarias, donde no se conoce el estado de los principales recursos explotados por la flota artesanal, **el primer objetivo** debe ser la evaluación de los mismos. Para ello, se deben articular programas de investigación a medio y largo plazo, con la necesaria dotación presupuestaria para los organismos de investigación marina, responsables de su ejecución. Especial atención ha de prestarse a la reducida plataforma insular, sometida a una gran presión tanto por pescadores profesionales como deportivos y a innumerables alteraciones en su línea de costa. De otro lado, antes incluso que la evaluación de los recursos, deberían establecerse los límites de las aguas canarias con respecto a Portugal y a Marruecos, a efectos de que las posibles medidas de gestión resulten eficaces.

El segundo objetivo sería el de elaborar un censo real de la flota artesanal, los recursos que explota, los artes/aparejos utilizados, y determinar su potencial extractivo.

El tercer objetivo debería ser el de ajustar la capacidad de la flota a la situación de los recursos. Caso de encontrarnos ante una más que probable sobreexplotación, las medidas a aplicar podrían ser:

- Limitar la capacidad de la flota
- Promover el empleo de artes selectivos y erradicar definitivamente aquellos poco selectivos que continúan permitiéndose para determinadas zonas del archipiélago y épocas del año (trasmallos, chinchorros, salemeras, etc.)
- Cierre de caladeros de forma temporal o definitiva
- Mejora de los sistemas de vigilancia y control

- Objetivos Sociales

Las medidas de tipo social podrían ser:

- De forma general, facilitar el abandono de la actividad para los mayores de 55 años, mediante un plan de jubilaciones anticipadas.
- En caso de cierres temporales de caladeros tradicionales: ayudas económicas por tripulante. La concesión de dichas ayudas podría estar condicionada a la asistencia a cursos organizados por las administraciones locales en materia de recursos, sostenibilidad, explotación responsable, etc.

- Ante el cierre definitivo de caladeros se deberá llevar a cabo la reubicación laboral de excedentes en otras actividades directamente relacionadas con el mar:
 - Incorporación a las plantillas de vigilancia e Inspección Pesquera (escasamente dotadas de personal)
 - Incorporación a empresas de cultivos marinos (ofreciendo ayudas fiscales para aquellos empresarios que los contraten).

4.4. Fomentar que el sector asuma una mayor responsabilidad en la aplicación de la PPC

Para la flota industrial, bien organizada y mayoritariamente adherida a organizaciones de productores, podría plantearse la autogestión en materia de capturas máximas, reparto de cuotas, etc. Sin embargo, para la flota artesanal dicha posibilidad, a día de hoy, es impensable tanto por la idiosincrasia del pescador canario como por el grado de dispersión de la flota y sus lugares de desembarco (no siempre puertos o refugios pesqueros), la falta del necesario control de las descargas, etc.

De forma general, las responsabilidades que se puedan delegar en las propias flotas deberían limitarse a repartos de cuotas de captura, cuotas de esfuerzo y poco más. Todo lo referente a descarga de juveniles, descartes, etc., debería controlarse por las autoridades y evitando en lo posible una excesiva descentralización en dichos controles.

En lo relativo a que “los derechos, las responsabilidades y la obligación de rendir cuenta deben ser, obviamente, elementos inseparables: aquellos que ejercen su responsabilidad de forma correcta y efectiva deben ser quienes disfruten del acceso a las poblaciones de peces”, éste es un aspecto muy importante en lo que a la pesca artesanal se refiere.

4.5. Desarrollar una cultura de observancia

Las características de la flota industrial, con descargas mayoritarias en el puerto de Las Palmas o en puertos gallegos, y sometida a sistemas de control en el marco de los acuerdos de pesca, facilitan enormemente los mecanismos de control y vigilancia.

De igual modo, las unidades de esta flota están dotadas del sistema de seguimiento por satélite (caja azul) por lo que las áreas en las que faenan están controladas en todo momento. Este sistema de envío de información posicional vía satélite podría verse complementado con un sistema de envío a tiempo real de datos de las capturas. La periodicidad del envío podría regularse, adaptándose a las características propias de la flota y las operaciones de pesca, si bien sería deseable poder asignar las capturas, como mínimo a cuadrículas estadísticas. Habría que establecer porcentajes máximos de error entre el total declarado vía satélite y lo descargado, con sanciones económicas por incumplimiento.

Para la flota artesanal, hablar de cultura de la observancia resulta bastante utópico. La excesiva dispersión de las unidades y la tradicional anarquía que caracteriza a una parte importante de esta flota, complica en gran medida un sistema de recogida de datos de captura y cualquier sistema de control. Condicionar el ejercicio de la pesca a la adscripción obligatoria a cofradías u organizaciones de productores facilitaría la aplicación de sistemas de control y vigilancia (similar a la obligación de estar colegiado para ejercer determinadas profesiones), al tiempo que establecería las bases para una futura autogestión.

Los mecanismos de observancia no deberían estar descentralizados, ya que se corre el peligro de la inacción o laxitud en el cumplimiento de la normativa. Por otra parte, los

sistemas de recopilación de datos podrían mejorarse simplificando sus mecanismos, centrándolos en lo esencial y eliminando lo superfluo.

Creemos que *“el establecimiento de un vínculo entre el cumplimiento efectivo de la normativa y las responsabilidades de control y el acceso a la financiación comunitaria”* podría ser un sistema efectivo.

5. MEJORAR EN MAYOR MEDIDA LA GESTIÓN DE LA PESCA EN LA UNIÓN EUROPEA

5.1. ¿Convendría establecer un régimen pesquero diferenciado para proteger las flotas costeras artesanales?

El dominio del sector turístico en la economía de las zonas costeras de Canarias se traduce en la no existencia de comunidades costeras que dependan exclusivamente de la pesca. Por lo tanto, la aplicación de medidas de gestión de los recursos en un sentido u otro no afectarían drásticamente a la economía o a la situación social de las mismas, por lo que en principio, y en términos generales, no parece prioritario establecer un régimen de gestión de las pesquerías artesanales centrado en objetivos sociales. A lo anterior habría que añadir la ya mencionada baja productividad de los ecosistemas canarios y la presión a la que han estado sometidos, por lo que los regímenes de gestión deben perseguir fines de sostenibilidad y protección de los recursos por encima de cualquier otro fin.

En cuanto al apoyo financiero público, como ya se ha mencionado con anterioridad, debería ir destinado a una reducción del potencial pesquero, tanto humano (jubilación, reubicación laboral) como de las unidades (desguace) y a una mejora de los sistemas de control y vigilancia.

5.2. Cómo sacar el máximo partido a nuestras pesquerías

Hasta que no se evalúe el estado de los recursos no se podrá hablar de RMS. El plazo que establece la UE, 2015, es a todas luces insuficiente, por lo que se debería considerar la posibilidad de “prorrogar” para Canarias la aplicación de la gestión pesquera basada en el RMS. Hasta entonces, hablar de reparto de esfuerzo pesquero, asignación de cuotas o cualquier otra medida relacionada con los stocks es “irreal”. Por el momento tan sólo cabe la adopción de medidas destinadas a la adecuación de la flota profesional, la mejora de los sistemas de recogida de datos (tanto flota profesional como de pesca deportiva) y el incremento de las medidas de vigilancia.

La *“limitación de los días que un buque pesquero puede salir a la mar”* debería ser una medida de aplicación excepcional en casos concretos de situaciones cíclicas adversas, una vez dimensionadas las flotas al tamaño de las poblaciones. Sin embargo, el control del esfuerzo podría ser un elemento importante en las pesquerías artesanales, en las que la actividad no es tan continuada y el esfuerzo pesquero puede cambiar fácilmente de especie objetivo.

Respecto a las cuestiones planteadas en el texto del Libro Verde en relación a *“Cómo sacar el máximo partido a nuestras pesquerías”*, cabe comentar que:

- Las evaluaciones se realizan sobre poblaciones, lo que no impide que la gestión se haga sobre las pesquerías, lo que llevaría a una aproximación más racional.
- Como se ha expresado anteriormente, actualmente se tiende a considerar el RMS como un límite, no como un objetivo, lo que conlleva a la definición de un nivel óptimo de captura (objetivo), con una zona de amortiguamiento entre ambas.

- Una posible solución para evitar los descartes es la aplicación de medidas técnicas que los reduzcan.
- Las medidas de gestión deben ser establecidas por el siguiente orden: evitar la sobredimensión de la flota y establecer límites de captura.

5.4. Comercio y mercados – de la captura al consumidor

En lo que respecta a “¿De qué modo podrían utilizarse los mecanismos del mercado para fomentar el desarrollo de pesquerías que fuesen eficientes desde el punto de vista del mercado y, al mismo tiempo, se explotasen de manera sostenible?”,

Entendemos que debería ser a través de la calidad y no de la cantidad de los productos pesqueros. Si se alcanza el mismo valor con menos cantidad y mayor calidad se favorece la sostenibilidad.

5.6. Una política basada en los conocimientos

La baja productividad de las aguas del archipiélago y la cercanía de las ricas aguas del banco canario-sahariano y por tanto, la escasa importancia económica de la flota que explota las primeras, han sido las principales causas de la escasa atención que tradicionalmente se ha prestado al estudio de los recursos de nuestras aguas. Por otra parte, la casi nula coordinación entre los centros de investigación de la administración central y de las administraciones locales, ha acentuado el problema del desconocimiento del estado de los mismos. Así pues, la situación actual es la de tan sólo unos pocos recursos evaluados, e incluso en algunos de estos casos, sin el necesario seguimiento en el tiempo de su estado de explotación.

La única forma de garantizar el acceso a un buen conocimiento de los ecosistemas y el estado de sus recursos es mediante la financiación europea de programas marco de investigación, específico para las regiones deficitarias en dichos conocimientos (por ejemplo Canarias). Los socios obligados de dichos programas deben ser los centros de investigación nacionales y locales ubicados en el archipiélago, sin duda los más experimentados y conocedores de la materia.

En ocasiones los centros de investigación tienen áreas geográficas y temáticas de influencia que pueden estar solapadas con otros centros y/o equipos de investigación. Entre las opciones para promover estudios figurarían:

- a) la asignación directa de estudios a centros y/o equipos que han demostrado una determinada especialización;
- b) solicitar la participación en concursos de asignación de proyectos;

Estas posibilidades deberían cohabitar y ninguna tendría que considerarse mejor que otra.

Desde la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la UE, por su experiencia y conocimiento de las necesidades reales en la gestión pesquera, se deberían establecer las directrices a seguir en el marco de los programas de investigación. Así, además de garantizarse la integración del estudio de los recursos pesqueros con el enfoque basado en el ecosistema y los efectos del cambio climático, se favorecería la estandarización metodológica y de resultados y sobretodo, la coordinación entre los programas de investigación implicados.

5.8. Dimensión exterior

Respecto a la cuestión de “¿Cómo puede la UE cooperar con sus socios para aumentar la eficacia de las OROP?:

La respuesta pasa por promover la investigación sobre la que se pueda sustentar la adopción de medidas claras, eficaces y aplicables, evitando en todo momento la tentación de “no querer saber” para así poder aplicar el principio de precaución en ausencia de información.

5.9. Acuicultura

La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Construir un futuro sostenible para la acuicultura – Nuevo impulso a la estrategia de desarrollo sostenible de la acuicultura europea” (COM(2009) 162), aborda de forma extensa y clara la situación actual y los problemas específicos a los que se enfrenta la acuicultura europea. En el documento se sugieren acciones concretas que se deben emprender en el marco de la política común europea.

La acuicultura y la pesca tienen la misma finalidad de ofrecer productos marinos para el consumo humano, por lo que son consideradas actividades complementarias o competitivas según la situación coyuntural o los sectores consultados. Sin embargo, más allá de los intereses sectoriales, la acuicultura y la pesca están íntimamente relacionadas y pueden verse afectadas o impulsadas por los mismos factores (situación socioeconómica, medidas de protección ambiental, etc.). Ambas actividades se desarrollan en el mismo espacio marítimo, compitiendo en ocasiones por el uso del territorio, bien entre sí, bien con otros intereses y sectores (gestión ambiental, turismo, etc.). Asimismo comparten el uso de infraestructuras, cadenas de comercialización y mercados, por lo que pueden beneficiarse de la existencia de normativas comunes. Parece necesario, por tanto, que la acuicultura se contemple dentro de la futura PPC, teniendo un papel importante dentro de la misma, con instrumentos específicos que permitan su desarrollo sostenible.

Ante las preguntas formuladas en el Libro Verde para la Reforma de la Política Pesquera Común, relativas al papel de la acuicultura en la futura PPC, hay que remitirse a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM-2009) 162. Como bien se expresa en dicho documento, la acuicultura debe ser un sector compatible con el medioambiente. Esta compatibilidad y sostenibilidad deben basarse en el desarrollo de la investigación y la tecnología a todos los niveles, desde los proveedores de equipos hasta los canales de distribución y comercialización, permitiendo un desarrollo diversificado y competitivo, independientemente de la distancia física entre los puntos de producción y de comercialización.