

EN APOYO DEL SISTEMA DE TACs/CUOTAS

Breve análisis sobre las deficiencias en el establecimiento, aplicación y control del sistema TAC

El constatado deterioro de la mayoría de los stocks en aguas europeas es uno de los signos más visibles de la falta de funcionamiento de la gestión de las pesquerías que se está realizando. Los objetivos marcados en la Política Pesquera Común (PPC) en marcha desde 2002 no se están alcanzando. La Comisión Europea publicó en abril de 2009 el Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común. Esta publicación supone un incentivo del debate público a través del periodo de consultas abierto hasta finales de año. Una nueva PPC entrará en vigor en 2013.

Oceana está seriamente preocupada por la contaminación de este debate con ideas y medidas que ya parecían sobrepasadas. En muchos casos, estas propuestas vienen de instituciones, administraciones públicas e incluso representantes de gobiernos. La crítica y las propuestas de desmantelamiento del sistema de totales admisibles de captura (TACs) está siendo una de las más repetidas.

Los Totales Admisibles de Captura (TACs), un pilar del sistema

Las pesquerías europeas deberían estar gestionadas, según la Política Pesquera Común, de acuerdo a un doble sistema de control sobre el esfuerzo pesquero y las capturas realizadas. Se establecen, además, una serie de medidas técnicas para restringir el uso de determinados artes, las tallas mínimas de algunas especies, etc.

La gestión del sistema de TACs y cuotas ha demostrado una evidente ineficacia en la mejora del estado de los recursos.

Mientras las críticas al sistema *per se* se multiplican, los factores que están minando el correcto funcionamiento de los TACs no son suficientemente considerados, a pesar de que sí son conocidos.

Tras analizar estos factores es difícil comprender algunas de las conclusiones que parecen culpabilizar al sistema TAC del grado de sobreexplotación al que están siendo sometidas las pesquerías de la UE.

Tres importantes factores que deben ser revisados

1. TACs establecidos por encima de las recomendaciones científicas

Cada año muchas de las propuestas de TACs presentadas por la Comisión Europea sobrepasan las recomendaciones realizadas por las comisiones científicas. A su vez, un nuevo incremento se produce entre las propuestas de la Comisión y los TACs aprobados por el Consejo Europeo. En el último Consejo para aprobar los TACs y cuotas para 2009, se incrementaron las capturas por encima de la propuesta de la Comisión en más de 50 casos.

El Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES) realizó, a petición de la UE, más de 1.500 recomendaciones sobre capturas entre 1986 y 2006. Según un estudio realizado por Oceana, en el 78% de los casos no se siguieron dichas recomendaciones¹.

A nivel de biomasa, los análisis de la Comisión reflejan que los TACs adoptados por el Consejo son significativamente mayores al volumen de capturas establecido por los científicos como sostenible². En 2009 este exceso se ha situado en un 48%, pero la práctica es sistemática, siendo del 51% (2008), 59% (2005) y 49% (2004).

Por otra parte, menos de la mitad de los stocks en aguas europeas son capturados en base a informes científicos que avalen y regulen su explotación. La UE debe marcarse una fecha tope para que ninguna pesquería que se desarrolle en Europa o por flotas europeas en cualquier parte del mundo se realice sin la necesaria evaluación científica. Cuando un TAC analítico no pueda ser establecido -por falta de datos como la mortalidad exacta por pesca, la distribución de edades, el reclutamiento o la biomasa de reproductores- un TAC cautelar debe imponerse siguiendo el principio de precaución si el conocimiento científico disponible lo permite, en caso contrario la pesquería debe permanecer cerrada.

Muchos de los stocks europeos explotados al margen de evaluaciones científicas y siendo gestionados, por el momento, sin un sistema de TACs y cuotas, están fuera de los límites biológicos de seguridad y pueden catalogarse como sobreexplotados³.

¹ Oceana, elaboration from ICES database (1986-2006) and TAC's agreed by the Council of Ministers of the EU in that period. December 2007.

² COM(2009) 224. Consultation on Fishing Opportunities for 2010. Brussels, 12 May 2009.

³ Sissenwine, M., and Symes, D. 2007. Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission.

2. TACs no respetados, capturas realizadas por encima de las cuotas

No solo los TACs son establecidos sistemáticamente por encima de las recomendaciones científicas sino que, en muchos casos, las capturas realizadas son significativamente mayores que los TACs impuestos. Según el estudio de Oceana, basado en los datos de ICES, las especies con mayores volúmenes de captura por encima de los TACs establecidos en aguas europeas serían el bacalao, el eglefino y la caballa.

Pero las infracciones son continuas. Ejemplos claros pueden verse en casos como el de la merluza norte, donde las capturas han sobrepasado sistemáticamente el TAC acordado durante los doce años analizados por otro estudio⁴; o en el lenguado del Mar del Norte, donde los TACs han sido excedidos en 9 de los 12 años examinados. Según el citado estudio en el 63% de los stocks analizados se sobrepasó el TAC impuesto al menos en uno de los años examinados. Considerando que solamente se trata de capturas declaradas, la proporción real podría verse incrementada de forma notable.

En el periodo examinado por Oceana⁵, las flotas europeas superaron en más de 22 millones de toneladas las capturas aconsejadas por los científicos. A pesar de ello, los totales admisibles de captura han sido tan elevados que en muchos casos la flota no ha podido capturar el volumen de toneladas que tenía asignado, de forma que aún ejerciendo una importante sobrepesca, se capturaron unos 13 millones de toneladas menos de las previstas en los TACs aprobados.

Un análisis de los desembarques realizados muestra que, con la excepción de los casos en los que ICES recomienda disminuciones muy importantes del nivel de capturas (25%), la correlación entre los desembarques y las recomendaciones ICES es muy baja, de forma que los cambios en los TACs no tienen apenas efecto en los niveles de desembarque⁶.

3. TACs basados exclusivamente en capturas desembarcadas

Uno de los mayores fallos estructurales en el establecimiento de los TACs radica en la falta de inclusión de los descartes en los datos de captura. De esta forma, al considerar las capturas, se trabaja solo en base a las capturas desembarcadas, sin tener en cuenta la biomasa que es descartada y que, por tanto, debe incluirse entre la mortalidad por pesca asociada a esa pesquería. Las diferencias entre las estimaciones oficiales y la biomasa realmente extraída del caladero pueden ser muy grandes.

⁴ Villasante, S. Gonzalez-Laxe, F. Gracia-Negro, M. Global assessment of the Common Fisheries Policy through TAC regulation.

⁵ Oceana, elaboration from ICES database (1986-2006) and TAC's agreed by the Council of Ministers of the EU in that period. December 2007.

⁶ Patterson, K., and Résimont M. 2007. Change and stability in landings: the responses of fisheries to scientific advice and TACs.

Dadas las enormes cantidades de descartes generadas en muchas pesquerías europeas, el hecho de que no sean consideradas afecta de forma importante al funcionamiento del sistema TAC al realizarse evaluaciones de poblaciones sin los datos reales y afectando indirectamente al estado de los recursos.

Oceana defiende la necesidad de que los TACs sean realmente las capturas máximas admisibles y no los desembarques máximos admitidos, como ocurre actualmente.

Mientras para algunas especies el volumen de descartes empieza a introducirse en los modelos de evaluación, esta no parece ser la norma en la mayoría de los stocks a pesar de que la recopilación de los descartes con fines de evaluación científica ha sido recogida mediante Reglamento comunitario en 2008⁷. La inercia en el mantenimiento del modelo de gestión y el alto grado de incertidumbre en los datos de descartes pueden ser la causa.

Incluso en especies sometidas a planes específicos de recuperación, se suceden situaciones de descontrol difícilmente explicables. Es el caso del bacalao. Para el stock de la división IIIa (Kattegat) ICES reconoce que “no espera que la evaluación que realiza pueda ser realista en una situación en la que las extracciones de biomasa pueden ser hasta cinco veces mayores que el TAC”, apuntando a los descartes de juveniles y al *high grading* como mayores fuentes de incertidumbre⁸.

Para esa misma especie, ICES asume en el Mar del Norte y Canal de la Mancha, que las clases de edad se están agotando más rápidamente de lo previsto e indica que la fuente de ello debe de ser la actividad pesquera no documentada, fundamentalmente los descartes que no se contabilizan en las cuotas. Entre 2005 y 2008 solo el 30-55% de las extracciones de biomasa han sido documentadas, indicando la baja efectividad en el control de las capturas⁹.

La falta de credibilidad de muchas de las capturas oficiales declaradas es, según un informe de la Comisión Europea, uno de los factores que minan el sistema TAC¹⁰. En las conclusiones de ese informe se abogaba por la lógica necesidad de mejorar los sistemas de control de las pesquerías.

⁷ Reglamento (CE) No 199/2008 del Consejo de 25 de febrero de 2008 relativo al establecimiento de un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común.

⁸ ICES Advice 2009, Book 6. Cod in Division IIIa East (Kattegat)

⁹ ICES Advice 2009, Book 6. Cod in Subarea IV (North Sea), Division VIIId (Eastern Channel) and IIIa West (Skagerrak)

¹⁰ COM(2007) 167 final. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the monitoring of the Member States' implementation of the Common Fisheries Policy 2003-2005. Brussels, 10.4.2007

Y una importante carencia

Ausencia de control / Ausencia de voluntad de control de los países miembros

Culpabilizar al sistema TAC del fracaso en la gestión de los recursos tendría sentido en la medida en la que todos los instrumentos disponibles para su aplicación hubieran sido correctamente aplicados. La realidad demuestra que no ha sido así.

El Libro Verde identifica, como uno de las 5 deficiencias estructurales de la política pesquera “la falta de voluntad política para garantizar el cumplimiento de la norma y un escaso cumplimiento por parte del sector”¹¹.

En el último informe anual sobre infracciones de las normas de la Política Pesquera Común, la Comisión advierte que no se ha producido mejora real en el nivel de acatamiento de las reglas de la PPC y que persisten las deficiencias en el control y la aplicación de las sanciones comprometiendo la efectividad de la PPC, de forma que se subraya que los países miembros no están cumpliendo con sus obligaciones. La mayor parte de las 10.362 infracciones reportadas por los países están relacionadas directamente con el sistema TAC¹².

En un informe publicado a finales de 2007 por el Tribunal de Cuentas Europeo, tras analizar las numerosas deficiencias del sistema de control de la pesca en la Unión Europea, se asegura que los sistemas de inspección no garantizan la prevención y detección eficaz de las infracciones¹³. Concluye que “los datos sobre capturas no son completos ni fiables, por lo que no es posible tener un conocimiento real del volumen de la pesca ni aplicar correctamente el sistema de TAC y cuotas”

Mientras la flota persiste en incumplir los TACs y cuotas establecidos, los gobiernos optan por no cumplir con sus obligaciones de control y permitir o encubrir las irregularidades. Este enfoque simplista impide no solo la recuperación de los stocks europeos sino también la mejora en las condiciones socioeconómicas del sector extractivo. El cumplimiento de las normas de la PPC podría registrar, según un informe de la Comisión, unos beneficios netos de unos 10.000 millones de euros en diez años por disponer de unas poblaciones de peces recuperadas y mejor protegidas¹⁴.

Un Reglamento para establecer un nuevo régimen de control comunitario que garantice el cumplimiento de la PPC será aprobado este año¹⁵. Sin embargo, en la medida en que

¹¹ COM(2009)163 final. Green Paper: Reform of the Common Fisheries Policy. Brussels, 22.4.2009

¹² COM(2008) 670. Reports from Member State on behaviours which seriously infringed the rules of the Common Fisheries Policy in 2006. Brussels, 4 November 2008.

¹³ Tribunal Europeo de Cuentas. 2007. Informe Especial No 7/2007 sobre los sistemas de control, inspección y sanción relativos a las normas de conservación de los recursos pesqueros comunitarios, acompañado de las respuestas de la Comisión.

¹⁴ COM(2008) 721 final. Resumen de la Evaluación de Impacto. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común. Bruselas, 14.11.2008.

¹⁵ COM(2008) 721 final. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común. Bruselas, 14.11.2008.

la voluntad manifiesta de incumplimiento de los países perseverare, el estado de los recursos pesqueros no será mejorado.

Reflexiones

El sistema de TACs y cuotas está siendo señalado como responsable del mal estado de los recursos pesqueros. En estas valoraciones no hay análisis de los factores que han motivado este mal funcionamiento.

Existen deficiencias muy graves en el establecimiento y aplicación de los TACs y cuotas. Las recomendaciones científicas son ignoradas de forma continua.

Existen deficiencias muy graves en el control de las capturas realizadas que condicionan irremediablemente el funcionamiento del sistema TAC.

Estas graves deficiencias ponen en duda la voluntad política de los estados miembro de mejorar el sistema y, por tanto, de mejora del estado de los recursos.

Casi cuarenta años después del establecimiento de las primeras directrices pesqueras comunes en la UE y siete tras la última reforma de la PPC, la incapacidad del sector extractivo para operar de forma sostenible es manifiesta.

Sobre las propuestas de eliminación del sistema TAC

Sin tener en cuenta los factores analizados en este documento, algunas instituciones están mostrando su apoyo a un cambio hacia un sistema basado exclusivamente en la gestión del esfuerzo, eliminando los TACs. La razón argumentada parece ser la creencia de que esto comporta un modelo más sencillo, donde el control podría ser más efectivo.

Respecto a la facilidad sobre el control del esfuerzo, la Comisión Europea señala en su web que “mientras el control del esfuerzo pesquero puede parecer una solución lógica, es más fácil decirlo que hacerlo”¹⁶. Igualmente la Comisión advierte que mientras es sencillo conceder licencias, controlar el nivel de esfuerzo real es complejo; de forma que “más allá de los problemas de control y aplicación general a la gestión pesquera, el control del esfuerzo pesquero es mucho más complicado”¹⁷

Informes solicitados por la Comisión sobre el funcionamiento de la Política Pesquera Común señalan la utilidad del control del esfuerzo como suplemento a la gestión a través de los TACs, pero su ineficacia como alternativa solitaria¹⁸. El control del esfuerzo es un instrumento de gestión que debe de ser mejorado, pero que no puede ser visto como una panacea.

A pesar de estos informes, el Comisario de Pesca y Asuntos Marítimos, Joe Borg, ha declarado recientemente que reemplazar el sistema de TACs y cuotas por una gestión de los stocks realizada solo a través del esfuerzo es una posibilidad¹⁹. Esta idea ya la ha expresado con anterioridad: “Podemos pensar, por ejemplo, en un sistema que funcione completamente mediante la asignación de esfuerzo pesquero para los stocks o grupos de stocks que son pescados conjuntamente. Este sistema podría funcionar asignando a cada barco una cantidad de días en el mar, que el propietario gestionaría a lo largo del año, y de ese modo permitir al patrón desembarcar todas las capturas.”²⁰ España también parece haber optado por defender esta postura.²¹

La facilidad supuestamente argumentada para controlar el esfuerzo choca no solo con la opinión de expertos sino también con la realidad pesquera española y europea. En la UE la flota pesquera ejerce una presión que supera en dos a tres órdenes de magnitud la considerada sostenible²². En los últimos años, “la flota ha experimentado por término medio una reducción de sólo un 2% anual, quedando contrarrestada por el progreso técnico que ha experimentado la eficiencia pesquera (que se estima en un 2% a 3% anual)”²³.

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures/fishing_effort_en.htm

¹⁷ European Commission. 2009. The Common Fisheries Policy: An user's guide 2009.

¹⁸ Sissenwine, M., and Symes, D. 2007. Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission.

¹⁹ Speech by Commissioner Borg at a meeting of the European Parliament Fisheries Committee, Brussels, 1.09.2009

²⁰ European Commissioner Borg (SPEECH/ 09/343 – 15 July 2009). Reforming the Common Fisheries Policy: the journey ahead Plenary session of the European Economic and Social Committee

²¹ http://www.mapa.es/gabinete/nota.asp?codi=25054_AT090709

²² Commission Working Document. 2008. Reflections on further reform of the Common Fisheries Policy.

²³ COM(2009)163 final. Green Paper: Reform of the Common Fisheries Policy. Brussels, 22.4.2009

Sería deseable que, tras el grado de irresponsabilidad constatado que se desprende de la situación por la que pasan los recursos y el sector pesquero en general, se evalúen adecuadamente las razones e intereses que han motivado este estado.

Atacar de forma gratuita uno de los pilares sobre los que se asienta la PPC no parece la forma correcta de afrontar el periodo de debate que se acaba de abrir en la UE para reformar el sistema de gestión de las pesquerías.

La defensa de las recomendaciones científicas relativas a los TACs y cuotas en las distintas instancias y gobiernos de la UE durante el proceso de toma de decisión que se lleva a cabo para el establecimiento de las cuotas se hace, a juicio de Oceana, más necesaria que nunca.

##