

Efectos económicos de la obligación de desembarco



Raúl Pallezo :: AZTI

La obligación de desembarco ha entrado en vigor desde la última reforma de la Política Pesquera Comunitaria en el año 2013. Esencialmente la obligación de desembarco consiste en una prohibición del descarte, si bien presenta ciertos matices en términos de aplicación y de consecuencias que son importantes explicar.

La obligación de desembarco en el Atlántico (flotas de la Unión Europea) se refiere a no poder descartar aquellas especies sujetas al sistema de regulación de Total Admisible de Capturas (TAC) y cuotas y adicionalmente, al no poder descartar aquellos individuos capturados que se encuentren por debajo de una talla mínima de conservación. En todo caso, no será de aplicación para las especies sometidas a prohibición de pesca, basada en su vulnerabilidad (fundamentalmente, mamíferos marinos, tiburones y tortugas de mar).

El sistema de obligación de desembarco presenta un cambio relevante en el paradigma de gestión de los recursos en el Atlántico. Se pasa de un sistema en el que era obligatorio descartar (si se excedía la cuota o si el individuo no tenía la talla mínima de desembarco) a un sistema en el que estos descartes se prohíben. A priori, el no descartar parece razonable, desde el punto de vista del aprovechamiento de todos los recursos existentes, sin embargo este análisis es parcial y su resultado final está sujeto a la aplicación que de la reglamentación se realice.

Razones para el descarte

El descarte tiene diferentes razones de ser. En primer lugar se tiene que entender que se da **una imposibilidad técnica** de ser completamente selectivos sobre una captura que no se puede observar *a priori* (o al menos no completamente) y que se encuentra en ecosistemas complejos con gran abundancia de diferentes tipos de especies y tamaños.

En segundo lugar, existen incentivos a descartar **derivados del propio mercado**, ya que los buques prefieren traer a puerto aquellas especies/tamaños que mayor precio les den. Pero existe una tercera razón, y es que independientemente de que la captura sea deseada o no, la flota, hasta la entrada de este nuevo reglamento base de la PPC, ha estado **reglamentariamente obligada a descartar** aquellas especies para los que no se ha dispuesto de cuota, cuya cuota haya sido agotada o bien si el individuo pescado no alcanzaba una talla mínima de desembarco.

La legislación

El sistema de gestión de las pesquerías europeas es tremendamente complejo, si bien en su legislación básica (el reglamento básico de la PPC) impone una serie de objetivos que resultan relativamente fáciles de entender. En primer lugar aparece el **alcanzar el rendimiento máximo sostenible para los diferentes stocks de peces**. En segundo lugar aparece el objetivo de **compatibilizar el rendimiento máximo sostenible con una explotación eficiente** en términos económicos y sociales. Sobre estos dos objetivos se enmarca la obligación de desembarco.

Por otro lado, y si bien no se puede considerar como legislación, sí se encuentra dentro del acervo comunitario el conocido como **principio de estabilidad relativa**. Este principio consiste en que una vez establecido el TAC de una especie, el reparto entre los Estados Miembros se mantiene fijo en base a unos derechos históricos. Es conocido que España (y Portugal) en su adhesión a la actual Unión Europea realizó una serie de concesiones respecto a la cuota que en función de los criterios escogidos, les correspondía. Estas concesiones reducían (y reducen)

su capacidad de poner en el mercado especies y cantidades que sí se pescan. Sin embargo y a través del mecanismo del descarte se permitía que de las especies que sí se disponía de cuota se pudiera pescar y vender el total de ella.

La obligación de desembarco y su interacción con el principio de estabilidad relativa ha cambiado este panorama. Debido a la imposibilidad de descartar nos encontramos con los que se ha dado a conocer como las **especies que estrangulan** (“choke” en su palabra inglesa) **la actividad pesquera**. El estrangulamiento viene dado por la limitación en el esfuerzo pesquero de aquellas especies con menor capacidad biótica y/o por aquellas especies de las que se dispone de una cuota menor a las capturas reales que las flotas hacen de ellas. Este estrangulamiento de la actividad, y este es el elemento más relevante, no se da sobre las especies “choke” sino que se da sobre el resto de las especies, sobre las que sí se dispone de cuota y que tienen un potencial biótico que permite un mayor aprovechamiento dentro de los límites de la sostenibilidad. De esta forma, el principio de estabilidad relativa, bajo el prisma de **la obligación de desembarco, impone un nuevo límite no en lo que se puede vender, sino en lo que se puede pescar y por lo tanto en el esfuerzo de pesca que algunas de las flotas pueden ejercer**.

La reglamentación básica (PPC) no es ajena a este efecto y contempla una serie de **exenciones y flexibilidades** que temporalmente permiten aliviarlo. La exención más conocida es la que se conoce como “de minimis”. Consiste en habilitar un porcentaje de descarte (entre un 5% y un 9%) para aquella combinación de flota/artes/especie que demuestre que no es capaz de realizar una mejora en su selectividad o que de cumplir la obligación de desembarco en su totalidad recurriría en unos costes desproporcionados. Otra de las posibles exenciones se basa en la **alta supervivencia del descarte**, esto es, si se demuestra que el pez una vez descartado sobrevive, se admite su descarte. Adicionalmente a estas dos exenciones tenemos lo que se llaman las flexibilidades. Éstas consisten, bien en **intercambiar cuotas de una especie por otra** (dentro de unos límites y en todo caso garantizando la sostenibilidad de la especie donante) o bien en **intercambiar cuota del año siguiente por la de este, sobre la misma especie**, nuevamente, sobre unos límites prefijados.

Los efectos económicos y sociales

La pesca es una actividad tremendamente dinámica y que se adapta en la medida de lo posible a las variabilidades naturales del recurso, en términos de abundancia, presencia, localización, posibilidades de pesca, coste de los insumos, precio de mercado y por supuesto de la legislación vigente. Por todo ello realizar una predicción sobre cómo se comportará la flota y cuáles son los costes económicos es difícil. Sin embargo sí **es posible realizar simulaciones** que en base a una serie de supuestos y definiendo una serie de escenarios nos permitan generar una aproximación de la magnitud del efecto que la aplicación de la obligación de desembarco tendría sobre las flotas.

Para ello se ha trabajado con la flota española que trabaja en aguas del Cantábrico y que dirige su actividad, fundamentalmente a especies demersales. Se trata de buques que faenan con redes de enmalles, arrastre de fondo y buques palangreros, que pescan merluza, rapas y gallos, pero que adicionalmente complementan su actividad con otras especies pelágicas como

son la caballa, el chicharro o el lirio. Debido a esta interacción también deben contemplarse otras flotas como la de cerco que si bien es una flota dirigida a especies pelágicas no deja de tener esa confluencia de especies con las modalidades antes mencionadas.

En su conjunto, en la simulación que se ha realizado utilizando un **modelo bio-económico pesquero conocido como FLBEIA** (<http://flbeia.azti.es/>), hablamos de 1473 barcos que generan (o generaban en el año 2013) aproximadamente 166 millones de euros de ingresos derivados de las venta de pescado.

Sobre esta base se han definido dos escenarios. De forma simplificada estos escenarios corresponden a la no aplicación de la obligación de desembarco frente a su aplicación de una forma absoluta (sin exenciones ni flexibilidades). Ambos escenarios comparten los mismos datos base, las flotas y oficios, los supuestos de comportamiento de la flota y como no la necesidad de alcanzar el rendimiento máximo sostenible para los stocks individuales, a más tardar, en el año 2020.

Los resultados de la comparativa de ambos escenarios obligan a **diferenciar el corto plazo y el medio plazo**. Así en los dos primeros años de la aplicación de la obligación de desembarco (corto plazo) la reducción global de ingresos sería de aproximadamente 48 millones de euros. Estos 48 millones implican un tercio de los ingresos derivados de las capturas para todas las flotas. Esta reducción tiene una doble vertiente: la primera es que al dueño del capital (el armador, sea parte o no de la tripulación) se le reduce el rendimiento de su inversión (el beneficio) en 22 millones de Euros. Dicho de otra forma, el retorno de su inversión se ve reducido en una tercera parte, lo que implica que el incentivo a seguir invirtiendo en la actividad pesquera se reduce considerablemente. En segundo lugar la tripulación, que recordemos recibe la mayoría de su remuneración de un sistema a la parte, vería como ésta se reduce al mismo nivel que los ingresos, esto es en un 33%. Sin embargo el entorno de trabajo de la tripulación es bastante diferente ya que:

- Existe un trabajo añadido puesto que hay que clasificar por separado tanto cada especie como los individuos de talla inferior a la reglamentaria;
- Este exceso de trabajo, genera una mayor presión, que a su vez puede generar un mayor estrés que puede repercutir en la seguridad a bordo.

La pregunta es ¿cómo se origina esta pérdida a **corto plazo**? Fundamentalmente de la restricción que se impone en el esfuerzo de pesca debido al estrangulamiento que ejercen aquellas especies que sin ser necesariamente objetivo o principales, se capturan pero ya no se pueden descartar. Y esta limitación es debida únicamente a la obligación desembarco. Como se ha comentado anteriormente la reglamentación ya prevé este efecto ofreciendo flexibilidad y exenciones. Sin embargo esta flexibilidad y especialmente las exenciones no parecen suficientes como paliar completamente una pérdida de un tercio de los ingresos. Analicemos la exención del “de minimis”. Esta exención consiste en que un porcentaje de un máximo del 5% (ampliable en 2 puntos los dos primeros años y en 1 punto los dos siguientes) de la captura anual de una determinada especie sujeta a la obligación de desembarque pueda ser descartada. Esto hace que en algunos casos la exención pueda aliviar el estrangulamiento que sufren algunas flotas, pero a aquellas con mayor dificultad para mejorar su selectividad les

generará simplemente una moderación de sus pérdidas que en general no serán suficientes como para paliar el efecto del estrangulamiento.

Las flexibilidades otorgan la posibilidad de sacrificar algo por algo. En el caso del intercambio de especies sería la posibilidad de aumentar la cuota de una especie (receptora) a cambio de reducir la de otra especie (donante). Al diferir la composición de capturas de cada flota, este efecto no es neutral, de forma que habrá algunas flotas que saldrán mejor y otras peor paradas. En el caso de la flexibilidad entre años, aquí lo que hacemos es pedir un “crédito” de un extra de cuota que al año siguiente tendremos que devolver por lo que su efecto, a medio plazo, es muy reducido.

Otro aspecto relevante de esta pérdida a corto plazo es que no es ni uniforme ni proporcional para todas las flotas. Dicho de otra forma no todas las flotas los sufren por igual. En el caso que nos ocupa son las flotas con arte de arrastre de fondo y las flotas operando con redes de enmalle son las que más lo sufren, mientras que las flotas usando el palangre (que en general tiene una mejor selectividad en términos de especie/tamaño) pueden incluso verse beneficiados del estrangulamiento que sufren el resto de las flotas.

Se ha hablado de que existen dos periodos. Uno es el corto plazo (los dos primeros años) pero también existe un **medio plazo** (los dos años posteriores) en el que los resultados son bastante diferentes. El menor esfuerzo de pesca ejercido por la flota implica una menor captura que ayuda a la mejora en la abundancia de los recursos. Esta mejora hace que el indicador de beneficio remonte a partir de cuarto año hasta su situación inicial (año base). Sin embargo el indicador de valor de las capturas aún estaría por debajo (aproximadamente un 5% menor que el original). Ello repercute en que la remuneración que recibe la tripulación seguiría siendo, en promedio, un 5% inferior al año base (2013), todo ello bajo el entorno antes descrito de un esfuerzo añadido por parte de la tripulación.

Es importante comentar que salvo para el caso de la merluza del sur (que como se sabe tiene que remontar desde una mortalidad por pesca corriente bastante alejada a la estimación de mortalidad por pesca compatible con el rendimiento máximo sostenible realizada por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar), el resto de las especies serían, bajo la obligación de desembarco, explotadas por debajo la capacidad que, según el mismo organismo científico, son capaces de soportar de forma sostenible.

El resultado a medio plazo es una recuperación del beneficio (una pérdida de ingresos que en global se compensa con un menor esfuerzo), una pérdida de valor añadido que la asumiría íntegramente las tripulaciones, y una pérdida de las posibilidades de pesca sostenibles.

Quiero concluir diciendo que **la obligación de desembarco es** y a pesar de parecer contradictorio, **una medida que debe fomentar la búsqueda de unas pesquerías más selectivas y con menos descartes**, lo que en un principio no deja de ser un avance. El gran problema de la obligación de desembarco es que llega enmarcada en un entramado regulatorio complejo, que precisamente y en anteriores ediciones de la PPC, favorecía e incluso obligaba a la descarte. Todo el sistema anterior no ha desaparecido (tampoco digo que tenga que desaparecer) pero apenas se ha adaptado a un nuevo marco en el que no (o apenas) se puede

descartar. Las pérdidas a corto plazo (repito de un cumplimiento estricto y sin flexibilidades ni exenciones) son importantes (un tercio de los ingresos por derivados de la pesca) y la recuperación que a medio plazo se observa, deriva de un menor esfuerzo de pesca y por lo tanto de una menor presión sobre los recursos. Sin embargo esta menor presión no es necesariamente beneficiosa ya que también se pierden posibilidades de pesca, que se podrían haber realizado de una forma sostenible. Finalmente decir que el sin sentido de la estabilidad relativa genera aún más problemas. Si antes de esta reforma de la PPC la “estabilidad”, definida sobre un periodo que se remonta a mediados de la década de los setenta del siglo pasado ya generaba contradicciones, ahora con la obligación de desembarco estás contradicciones se han elevado a un nivel difícil de justificar. Ciertamente la “estabilidad” se crea en la base negociadora de los Estados Miembros a la hora de ajustar sus posibilidades de pesca (en este caso cuotas de pesca) a través del intercambio de cuotas entre ellos. Sin embargo la obligación de desembarco genera pérdidas que no son homogéneas entre flotas. Por ello, las cuotas resultantes (incrementos de unas especies respecto a lo que originalmente otorgaría la estabilidad relativa, pero también las cesiones que se realizan) implicarán que habrá flotas más y menos satisfechas, y que estas últimas pueden ser incluso aquellas a las que la obligación de desembarco les hubiera resultado muy poco dañina económicamente.