

VALORACION CRITICA Y ALTERNATIVAS A LA POLITICA COMUNITARIA DE GESTION DE RECURSOS PESQUEROS

Por
ALVARO FERNANDEZ GARCIA (*)

I. LA POLITICA DE GESTION DE RECURSOS PESQUEROS EN AGUAS DE LA C.E.

LA política pesquera de recursos de la C.E., tiene su base en dos Reglamentos que no llegaron a ser aprobados hasta 1983, por las grandes dificultades que a la consecución de la misma pusieron los países miembros. Un resumen de la gestación de esta política pesquera puede encontrarse, por ejemplo, en Cabrera y Macau, 1986, De Lossada, 1986; González-Laxe, 1986.

Estos dos reglamentos básicos son el 170/83 y el 171/83. El primero viene a ser el marco en el que se encuadra desde entonces toda la política de gestión de los recursos pesqueros en las aguas de soberanía y jurisdicción de los Estados miembros. Basa esta en, por un lado, el establecimiento de medidas técnicas como son el tamaño de las mallas de las artes de pesca, los tamaños mínimos de desembarco de los peces (y crustáceos y moluscos), las proporciones de las capturas de determinadas especies cuando se utilizan mallas pequeñas, las zonas y/o épocas de veda, etc. Toda

(*) Biólogo-Oceanógrafo. Jefe de la Sección de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Delegación Territorial, La Coruña.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 144 (abril-junio 1988).

esta normativa fue la que recogió el Reglamento (C.E.) n.º 171/83, actualmente modificado por el 3094/86 que entró en vigor el 1 de enero de 1987, y que afecta ya a todas las aguas de la «C.E. a 12», desde el Norte de Escocia hasta el Estrecho de Gibraltar. Por otro lado, esta política de gestión de los recursos pesqueros en la Europa Azul la basa el citado Reglamento (C.E.) n.º 170/83 en el control del esfuerzo total mediante la implantación del sistema de los T.A.C. (Total allowable catch, o capturas totales permitidas) y el establecimiento, tras arduas discusiones entre los países miembros, del reparto de estos T.A.C. en cuotas o cupos de captura por países, teniendo para ello como referencia el tan invocado principio de la estabilidad relativa. Para llegar a esta fórmula de reparto de los T.A.C. la Comisión y los entonces países miembros tomaron como base de discusión las estadísticas de capturas de los años anteriores, utilizando estas como «necesidades relativas» de las flotas pesqueras de los Estados.

La aplicación de este sistema precisa, pues, de varias fases de estudio y discusión. La primera para determinar, para cada stock de cada especie pesqueramente importante, el volumen anual de capturas totales. En los objetivos de la ciencia de gestión de pesquerías, la determinación de un T.A.C. no es sino un método indirecto de control del esfuerzo pesquero, parámetro este básico en la regulación de una pesquería, junto con la determinación del tamaño de las mallas (fundamentalmente en pesquerías de arrastre). Un resumen de las bases de reglamentación de pesquerías puede encontrarse por ejemplo en A. Fernández, 1978, E. C. López Veiga, 1985, J. A. Pereiro 1982.

Aquí nos limitaremos a recordar que el objetivo de la ciencia pesquera de evaluación y gestión de recursos es el obtener de los stocks de seres vivos marinos explotados unos rendimientos o capturas máximas, y sostenidas a lo largo de los años (R.M.S. = Rendimiento Máximo Sostenido). Y que ese punto de equilibrio entre capacidad pesquera y capacidad de autorrenovación del recurso viene determinado por lo que llamamos «estrategia de explotación adecuada», y que depende de dos factores fundamentales: el esfuerzo de pesca total que actúa sobre el stock, y el sistema de explotación cuyo principal exponente es el tamaño de las mallas.

La determinación de los T.A.C. anuales es, pues, una tarea compleja, cuyo proceso trataremos de resumir a continuación. En primer lugar diremos que el Consejo Internacional para la Exploración del mar (C.I.E.M., o I.C.E.S. en sus siglas del inglés original) es el organismo que coordina la investigación marina en el Atlántico Nordeste. A él pertenecen todos los países del área, además de Canadá y Estados Unidos. En su seno funcionan los Grupos de Trabajo de evaluación de stocks o de pesquerías, formados por científicos expertos, en cada caso, de las especies de que se trate, y pertenecientes a los Estados que explotan las pesquerías. Un ejemplo es el Grupo de Trabajo Merluza, en el que participan en sus reuniones anuales biólogos de Francia, Reino Unido, Portugal y España, con la asistencia ocasional de algún otro, como de Canadá o Estados Unidos.

El objetivo prioritario de estos Grupos es la evaluación del stock o los stocks de que se trate, a fin de conocer su estado de explotación. Los modelos matemáticos de dinámica de poblaciones, en uso en el seno de estos grupos, indican la estructura demográfica de la población en la mar y su evolución a lo largo de los años, la biomasa de la población y de su stock de reproductores, así como la evolución de los reclutamientos anuales, u oleadas de juveniles que se incorporan anualmente al stock. Por último, indican el nivel de mortalidad por pesca (por clase de edad y total) que viene sufriendo la población, y que es consecuencia directa del esfuerzo de pesca que actúa sobre ella y de la selectividad de los artes de pesca. Estos resultados de la evaluación indican finalmente el estado de explotación. Una mortalidad por pesca por encima de la necesaria para conseguir los rendimientos máximos sostenidos lleva a unas capturas anuales inferiores a las posibles, y el stock está en sobrepesca. Para corregir la situación se precisa hacer descender la mortalidad por pesca reduciendo el esfuerzo, que es su inductor directo.

Estos grupos de trabajo utilizan también, a menudo, otros modelos que, partiendo de la situación actual, simulan otras combinaciones teóricamente posibles de esfuerzo de pesca y malla de las artes, a fin de determinar cuáles llevarían a la explotación óptima del stock. (Ver p. ej. A. Fernández *et al*, 1978, 1986, R. Robles *et al*, 1985.) De lo dicho se desprende que para que estos Gru-

pos de Trabajo puedan cumplir sus objetivos existen una serie de condicionantes que, a menudo, los hacen inviables. Así, es preciso disponer de estadísticas de capturas altamente ajustadas a la realidad, un programa de muestreo de tallas en los puertos que permita llegar a estimar la captura anual en número de peces capturados por clase de tallas, unos equipos de investigación del crecimiento de las especies que permitan asimismo conocer la captura anual en número de ejemplares por clase de edad, y que por otro lado avancen en el conocimiento de la biología de estas especies, en aspectos tales como la maduración sexual, la fecundidad, la distribución geográfica, la selectividad, la fuerza y las zonas de reclutamientos o alevinajes, etc.

De la calidad y cantidad de esta información dependerá la fiabilidad de los resultados de los modelos de evaluación ensayados. En el mejor de los casos se llega a determinar analíticamente la mortalidad por pesca actual y en función de este resultado se recomienda el camino para aproximarse a la óptima. Caso de no ser posible, se analiza la evolución de las capturas, rendimientos, reclutamientos, etc. y se intenta dar una orientación sobre el estado de explotación. Un ejemplo del trabajo de estos grupos puede verse en Anónimo, 1986 a.

Los resultados de estos trabajos son posteriormente analizados en otro órgano del I.C.E.S., llamado Comité Asesor para la Gestión de Pesquerías (A.C.F.M. = Advisory Committee on Fishery Management), formado por los presidentes de los Comités de peces del I.C.E.S. y por un experto en evaluación de stocks de cada uno de los países miembros, actuando todos ellos como especialistas de dicho organismo internacional, y no como representantes de los Estados. Este Comité elabora un Informe anual que resume, stock por stock, el estado de explotación de los mismos y recomienda las medidas de reglamentación pesquera: mallas y tallas mínimas, vedas, y variaciones en el esfuerzo de pesca en forma de fijación de los T.A.C. anuales. En cuanto a estos últimos, y en función de los datos disponibles y de la fiabilidad de las evaluaciones realizadas por los Grupos de Trabajo, el A.C.F.M. distingue entre los T.A.C. científicos (resultados de evaluaciones analíticas) y los T.A.C. de precaución, y que como su nombre indica pretenden, cautelarmente en tanto no se disponga

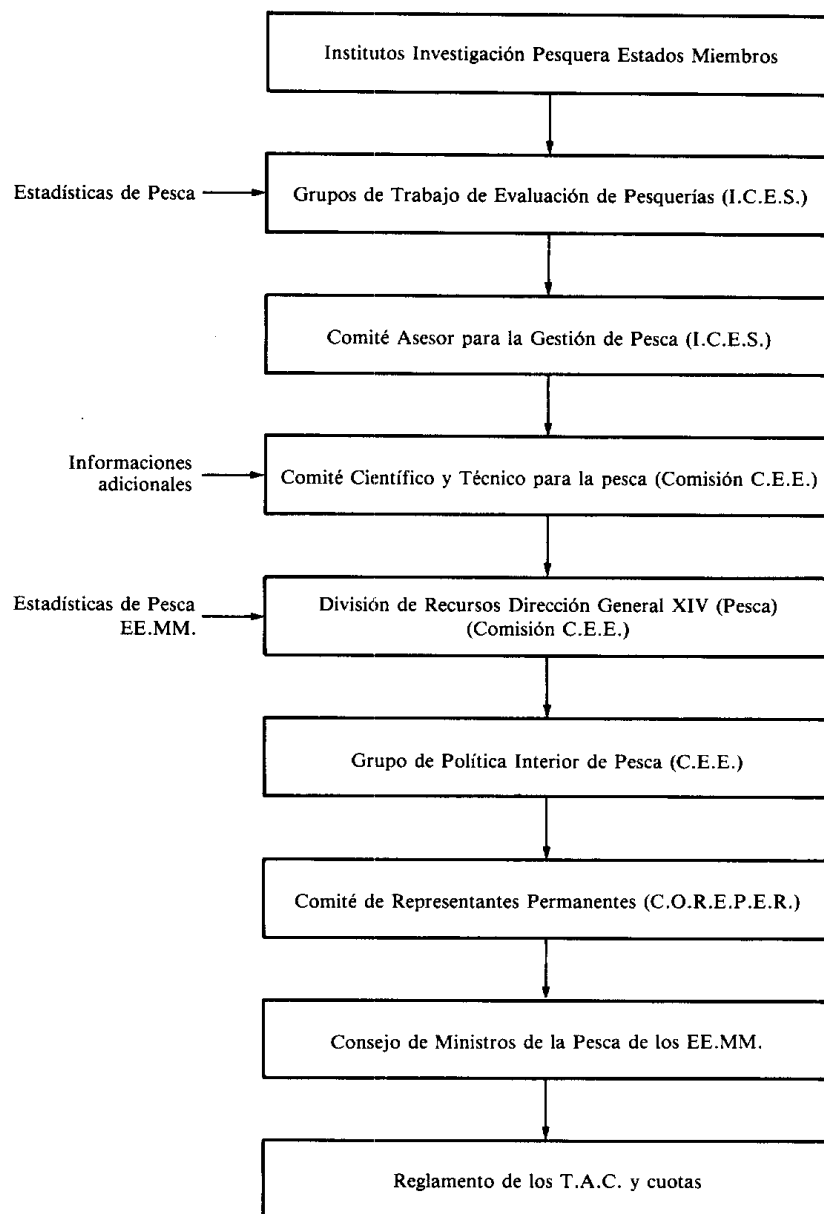
de evaluaciones fiables, preservar a los stocks de eventuales incrementos de la presión pesquera sobre ellos que los pueda llevar a estados de sobrepesca. Estos T.A.C. se basan habitualmente en el cálculo de la captura internacional media en los años recientes. El último de estos informes puede verse en Anónimo, 1986 b. El tercer análisis es el realizado, también anualmente, en el seno del Comité Científico y Técnico para la Pesca, órgano asesor directo de la Comisión de la C.E., y contemplado en el ya citado Reglamento 170/83. Está formado por dos expertos de cada Estado miembro, y, tomando como base fundamental el informe del A.C.F.M., elabora a su vez anualmente un informe recomendando a la Comisión los T.A.C. para el año siguiente, además de responder a cuestiones técnicas que aquélla les plantee.

Con base en este documento (Anon. 1986 c) y en las propias informaciones estadísticas que llegan a la Dirección General XIV de la Comisión, esta elabora su propuesta de Reglamento anual de los T.A.C. y cuotas, que es discutido primero en el seno del Grupo de política Interior de la Pesca por la Comisión, el Consejo y expertos de los Estados miembros, y finalmente, tras su paso por el Comité de Representantes Permanentes (C.O.R.E.P.E.R.), es sometido a un Consejo de Ministros de Pesca de la C.E., habitualmente el último del año. En este Consejo se realizan determinados ajustes finales en las cifras de los T.A.C., en función de las presiones políticas que alcancen éxito en la ya habitualmente maratónica sesión, y se alcanza la aprobación del Reglamento.

El ya citado principio de la estabilidad relativa evita discusiones en el reparto de los T.A.C., en cuotas para los Estados miembros de la «C.E. a 10», y las cuotas para España se calculan también automáticamente aplicando a los T.A.C. acordados los porcentajes de participación española que figuran en el Artículo 161 del Tratado de Adhesión (Anónimo 1985). El actual Reglamento de los T.A.C. y cuotas es el 3977/87.

II. UNA CRITICA

Si bien el sistema descrito es el científicamente ideal para la gestión de las pesquerías, presenta en la práctica inconvenientes

CICLO ANUAL DE ANALISIS Y DISCUSION HASTA LLEGAR
AL REGLAMENTO DE LOS T.A.C. Y CUOTAS

de aplicación importantes. Y así, un sistema de T.A.C. y cuotas cuyo objetivo debería ser el control del esfuerzo de pesca total para que los stocks estuvieran sometidos a una mortalidad por pesca óptima, se convierte frecuentemente en un instrumento de negociación económica y política, con, a menudo, intereses comerciales subyacentes.

Analizaremos los, en nuestra opinión, defectos de este sistema basándonos en los siguientes puntos:

- 1) La base de los llamados T.A.C. de precaución.
 - 2) Las posibles distorsiones estadísticas que induce el sistema de cuotas.
 - 3) El concepto de propiedad de las cuotas por parte de los Estados Miembros.
 - 4) El problema de los T.A.C. y las cuotas en pesquerías mixtas o poliespecíficas: Las demersales.
1. Como se dijo ya en el anterior capítulo, los T.A.C. de precaución se fijan para aquellas especies o stocks de las que o bien los datos estadísticos no son buenos o la investigación sobre las mismas no ha alcanzado el nivel de desarrollo suficiente (y durante una serie de años que configuren una mínima serie histórica) para que permitan alcanzar resultados válidos mediante evaluaciones.

Estos T.A.C. tienen una gran importancia, pues, de las 100 «unidades de gestión» (una especie dada en una zona dada) para las cuales la C.E. tiene fijado T.A.C. en 1988 (Reglamento 3977/87), 54 de ellos son «de precaución», como se hace figurar expresamente en la propia tabla del Anexo del citado Reglamento. Y lo que para nosotros es más importante, todas las especies de las que España tiene participación en el T.A.C. en aguas de la «C.E. a 10» según el Tratado (abadejo, merluza, rape, gallo, cigala, anchoa) tienen determinado T.A.C. de precaución. Y todos los T.A.C. fijados para las zonas VIII c-IX (aguas de España y Portugal) lo son también.

Nos encontramos, pues, con que toda la actividad pesquera española en la Europa Azul está fundamentada en este

sistema que en nuestra opinión falla por su base, ya que el objetivo de este tipo de gestión de pesquerías es mantener estable el esfuerzo de pesca, evitando que eventuales incrementos deterioren el estado de explotación de los stocks, por cierto aún sin determinar. Se trata, pues, de stocks para los que no existe evidencia alguna de que se encuentran en sobrepesca, y que, sin embargo, este sistema de T.A.C. repartidos en cuotas, lleva a que países que cumplen con el objetivo de no aumentar el esfuerzo o incluso lo reduzcan, consuman su cupo antes de acabar el año y tengan que dejar de salir a pescar o bien devolver al mar las capturas de esas especies.

Por otro lado se suele tratar de las especies menos estudiadas, o cuyo estudio empezó más tarde, con lo que, a menudo, las bases de datos existentes para las mismas no presentan la fiabilidad suficiente para tomarlos como base para fijar los T.A.C. por zonas tan pequeñas como hace la Comisión. En efecto, los T.A.C. de gallo, rape, y abadejo, por ejemplo, están divididos por subáreas estadísticas VI-VII-VIII a, b, d, figurando un T.A.C. para cada una de ellas. Esto lleva a que los países puedan llegar a agotar su cuota en una subárea y que tengan cuota sobrante en la adyacente, que no tiene por qué pertenecer a diferente stock, pero debiendo suspender la pesca en la primera. Esto le sucedió, por ejemplo, a España en septiembre de 1986, con el rape en la subárea VII.

Concluimos este punto diciendo que no nos parece fácilmente explicable obligar a una flota a abandonar una pesquería sobre una especie que no está en sobrepesca, y sobre la que no aumentó el esfuerzo. Al menos con el objetivo de la optimización de las capturas en la mano.

2. El propio sistema de los T.A.C. y cuotas puede llevar a distorsiones estadísticas que repercutan en las evaluaciones. Cuando hemos descrito el sistema para llegar a realizar evaluaciones científicas de los stocks, insistíamos en la necesidad de la fiabilidad de los datos de base, ya que los programas de muestreo de tallas y edades de los peces, que realizan los institutos de investigación, han de ser aplicados a unas capturas por especie, zona, mes, y arte de pesca. En este sentido,
-

posibles tentaciones a declarar cifras subestimadas cuando las cuotas son escasas, o bien sobreestimadas cuando son excesivas, o bien descolocaciones por áreas, llevarían a capturas totales erróneas y a evaluaciones sesgadas cuyos resultados no se ajustarían a la realidad y que llevarían a recomendaciones de gestión (T.A.C.) incorrectas. Estos defectos del control son una realidad, como indica la comunicación de la Comisión al Consejo (17-6-86) sobre la ejecución de la política pesquera común. Puede así entrarse en una dinámica nada deseable para cumplir los objetivos de la gestión racional de los recursos pesqueros. En este sentido el I.C.E.S. se queja frecuentemente de la fiabilidad de las estadísticas nacionales a fin de que puedan ser utilizables con fines científicos.

3. En tercer lugar, el establecido principio de la «estabilidad relativa» plantea otro inconveniente para el cumplimiento del objetivo teórico de los T.A.C. En efecto, la finalidad que persigue el tan invocado principio es que la capacidad pesquera relativa de los Estados miembros se mantenga de año en año, de manera que posibles rebajas o aumentos en el T.A.C. repercutan en los Estados miembros según las proporciones preestablecidas. El paso de los años lleva a que algunos países evolucionen hacia cuotas excesivas para sus necesidades reales, y otros a cuotas por debajo de sus capacidades. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en la comunicación de la Comisión al Consejo de 3 de noviembre de 1986. La solución contemplada en la reglamentación comunitaria se reduce a lo que a este respecto recoge el artículo 5 del Reglamento 170/83, que dice que «Los Estados miembros podrán intercambiar la totalidad o parte de las cuotas para una especie o grupo de especies...». La aplicación práctica del sistema conduce a un concepto de «propiedad de las cuotas» por parte de los países, de tal manera que los necesitados de cantidades suplementarias, si no tienen algo que ofrecer a cambio, de interés para los países excedentarios, han de detener su pesquería sin que el T.A.C. vaya a ser consumido a final de año. El sistema de gestión por capturas totales no cumple, pues, tampoco en este sentido, el objetivo de mantener estable, o
-

incluso reducido a un cierto nivel, el esfuerzo de pesca. Es incluso un contrasentido con la propia definición de T.A.C. = captura total permitida, pues, el concepto de propiedad de las cuotas impide, a menudo, que las capturas totales que podrían realizarse sobre un stock lleguen a ser realmente efectuadas.

Es este, además, un extraño concepto de propiedad, ya que un país parece que puede ser dueño, por ejemplo, de mil toneladas de merluza, que están nadando libremente por los fondos oceánicos, para pescarlas o para intercambiarlas con otro país por otra especie. Pero si el año llega a su fin y no consigue ni pescarlas (por falta de capacidad o interés) ni cambiarlas (por falta de acuerdos en las posibles negociaciones), el 31 de diciembre pierde esa propiedad y los peces quedan en la mar como parte no consumida del T.A.C., disponibles a entrar en el reparto del año siguiente.

Nuevamente hemos de decir que, con el objetivo de optimización de las capturas como telón de fondo, el sistema impide que las capturas que a principio de año se determinaron como posibles (diríamos que recomendables bajo un punto de vista económico) puedan llegar a ser realizadas, impidiéndolo el propio procedimiento de gestión de la pesquería.

4. Pero lo más irracional, bajo nuestro punto de vista, es el sistema de los T.A.C. y cuotas por especies aplicado a pesquerías mixtas o poliespecíficas. Nos referimos a las pesquerías de arrastre de fondo, en que por el propio sistema de pesca son varias las especies que se capturan conjuntamente, son varias las especies comerciales que hacen que estas pesquerías sean rentables, y que, por tanto, no se pueda hablar de una especie dirigida u objetivo buscada por el patrón de pesca, como podría ser en el caso del cerco, del palangre, o en las pesquerías de túnidos. Cuando en estas pesquerías no hay ninguna especie-componente que se encuentre en un estado de explotación especialmente sensible, cuando se ha determinado el tamaño de la malla adecuado en esos caladeros, y cuando se tiene controlado el esfuerzo de pesca, el sistema
-

de los T.A.C. y cuotas no debería impedir el ejercicio normal de la actividad pesquera de la flota.

La realidad, no obstante, es otra. En ocasiones por defectos en las estadísticas detalladas por zona y especie que se toman como base para determinar los T.A.C. de precaución; en ocasiones por el reparto que se hace de estos en cuotas para los Estados miembros, fruto de negociaciones políticas y en ocasiones con trasfondos comerciales, hacen que las cantidades asignadas a cada país en cada zona no guarden relación con la realidad de las biocenosis de los caladeros. Ello es especialmente grave en el caso de España, cuya participación porcentual en los T.A.C. que recoge el ya citado artículo 161 del Tratado de Adhesión se alcanzó después de que la C.E. a 10 hubiera llegado a su reparto de estabilidad relativa, y fue fruto de árduas y complejas negociaciones políticas en que sin duda el objetivo de la parte española sería conseguir el máximo de cada especie. Sería absurdo por otra parte renunciar a una mayor participación en el T.A.C. de una especie importante (por ejemplo la merluza) porque la participación conseguida en otras (gallo, rape) no fuera en consonancia con aquélla.

En cualquier caso, el sistema de gestión de la pesquería lleva al absurdo de tener que devolver al mar muchas toneladas de ejemplares, incluso de tamaños grandes, de especies de gran interés comercial que no se encuentran en estado de sobrepesca, y cuya captura no es posible evitar por convivir con las otras. Así se logra que el país no sobrepase la cuota, pero no el objetivo científico de evitar un nivel de mortalidad pesquera sobre el stock, pues, se puede seguir pescando sobre las otras especies que conviven con la, o las, de cuota insuficiente, que así podrían ser capturadas, pero no desembarcadas.

Como final del presente capítulo diremos que el actual sistema de gestión de los recursos pesqueros en la C.E. no parece cumplir muchas veces el objetivo que se esperaría para un aprovechamiento racional de los recursos. Al menos en ocasiones se parece más a un método para crear dificultades innecesarias al normal ejercicio de la pesca, y para el manteni-

miento de unos intereses económicos de los países que provoca negociaciones bilaterales con una defensa a ultranza de las posiciones nacionales.

III. UNA ALTERNATIVA

En realidad, el tipo de modelo a emplear en la gestión de una pesquería dependerá de los objetivos perseguidos. En este sentido, creemos que los expresados en los «considerandos» del Reglamento (C.E.) n.º 170/834 son perfectamente válidos. Recordemos, entre ellos, el final del primero.

«... es conveniente establecer un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos haliéuticos por el que se garantice la equilibrada explotación de estos».

Y el artículo primero, que dice:

«Con vistas a asegurar la protección de los fondos pesqueros, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación equilibrada sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas, se establece un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros. Con tales fines, dicho régimen incluirá especialmente medidas de conservación, normas de utilización y reparto de los recursos, disposiciones particulares para la pesca costera y medidas de control.»

No obstante el mismo Reglamento en sus artículos 3 y 4 instaura el sistema de los T.A.C. y cuotas como método de control del esfuerzo pesquero, en nuestra opinión con el objetivo más prioritario de defender la estabilidad relativa de las posibilidades de captura de los Estados miembros que con el de controlar el esfuerzo de pesca total. Y en este sentido el artículo 5 viene a fijar el concepto de propiedad de las cuotas al que hemos hecho referencia en el capítulo anterior. El Reglamento 170/83 que instaura el régimen de gestión de los recursos pesqueros en aguas de los Estados miembros de la C.E. queda así impregnado de intereses económicos y políticos nacionales, lo cual es por otro lado fácilmente comprensible si repasamos la gestación del referido Regla-

mento básico (Cabrera y Macau, 1986; González-Laxe, 1986, Introducción, pp. 9-14). Como dice este autor «... la Europa Azul es producto de un equilibrio que, como tal, es dinámico e inestable, por lo que se puede hablar de un «equilibrio de conveniencia» mutua de los Estados miembros, basado en un mínimo común denominador, y a la espera de acontecimientos dado su carácter de transitoriedad».

La alternativa que proponemos se basa más en racionalizar la gestión de los recursos y en evitar lo que ha hemos llamado «dificultades innecesarias añadidas al ejercicio de la actividad pesquera», que en defender unos derechos nacionales de porcentajes de capturas. En este sentido creemos que si bien la actividad relativa de las flotas debe ser respetada, el sistema debe ser lo suficientemente flexible como para permitir, en primer lugar, absorber evoluciones diferenciales de las flotas de los distintos países (los porcentajes de los países no tendrían por qué ser inamovibles a lo largo de los años); y en segundo lugar, para posibilitar también que las capturas anuales de cada país, con un esfuerzo pesquero determinado, pudiesen oscilar de un año a otro en función de factores variables como la biomasa pescable, la capturabilidad de las especies, la variación de las especies objetivo, etc.

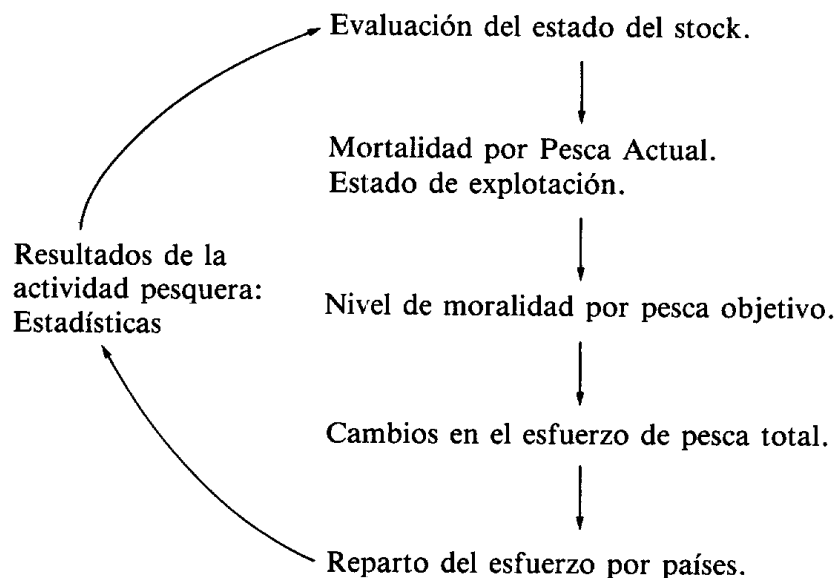
En este sentido, deberíamos recordar las reflexiones del primer capítulo, cuando describíamos la metodología de la evaluación de pesquerías. Uno de los resultados finales era obtener el valor de la mortalidad por pesca actual, y su relación con la óptima para una explotación racional del recurso. En la práctica, las recomendaciones suelen consistir en determinar el porcentaje en que habría que modificar la mortalidad por pesca actual. Así suele ser el consejo científico que sale del segundo escalón del esquema de la pág. 94.

Este objetivo lo puede cumplir el administrador de la pesquería controlando el esfuerzo de pesca, que es, por otro lado, el factor directamente causante de la mortalidad pesquera. Conociendo el esfuerzo ejercido sobre un stock o sobre una pesquería, este puede adaptarse en función de las recomendaciones, y en el caso de ser necesarias reducciones éstas pueden repartirse proporcionalmente entre los países que venían pescando sobre esa pesquería, en función de las capacidades de sus flotas. Un sistema de

licencias temporales de pesca podría asegurar el cumplimiento del nivel de esfuerzo de pesca total, a efectos de control.

En pesquerías mixtas como las demersales, en que son varias las especies de interés comercial que se capturan conjuntamente, la determinación del esfuerzo de pesca total, y su reparto por países, junto con la reglamentación de mallas y tallas mínimas, debería ser suficiente para permitir el ejercicio de la actividad pesquera de las flotas de los Estados Miembros. Los grupos de trabajo científicos y los comités asesores para la gestión pesquera pueden perfectamente considerar el estado de explotación de las especies que conforman la pesquería, o basarse en la que muestra más elevada mortalidad. Pero una vez determinado el nivel de esfuerzo de pesca, la reglamentación no debería conducir al absurdo de tener que devolver al mar peces adultos cuyo stock no se encuentra en sobrepesca, como ahora sucede.

Se trataría, pues, de sustituir, sobre todo en los stocks o pesquerías sujetas a los T.A.C. de precaución, el control en la actualidad basado en los T.A.C. y su reparto en cuotas, por el control del esfuerzo pesquero mismo, mediante un sistema generalizado de licencias de pesca por stock o por pesquería:



En tanto no se pudiese determinar la mortalidad por pesca actual, se podría fijar un esfuerzo de pesca total «de precaución» basado en la actividad de las flotas en los años recientes.

El sistema tendría la ventaja adicional de no inducir posibles sesgos en las estadísticas, ya que las flotas no tendrían topes de capturas sino que con un esfuerzo pesquero dado podrían desembarcar todas las capturas realizadas a lo largo del año, cumpliendo las medidas técnicas de mallas, tallas y porcentajes.

Ello repercutiría sin duda favorablemente en la fiabilidad de las evaluaciones realizadas sobre el estado de la población, entrando el anterior esquema en una dinámica más ajustada a la realidad.

Por otro lado, los buques autorizados a pescar podrían repartir su esfuerzo a lo largo de todo el año, y no como en la actualidad que han de dejar de faenar al finalizar la cuota. Basta recordar que el esfuerzo de pesca depende de dos factores. El primero es el «poder de pesca», que está en función de la flota y sus características; el segundo es el «tiempo de pesca». Reducciones de este último por buque llevan a reducciones de la mortalidad por pesca, que sería nuestro objetivo para recuperar pesquerías sobreexplotadas, junto con la exigencia de las mallas mínimas y las tallas mínimas de desembarco.

Todo esto puede hoy parecer utópico, sobre todo leído en los despachos de Bruselas. Pero al comenzar la próxima década se producirá una revisión de la política pesquera comunitaria. Así, el artículo 8.1 del Reglamento (C.E.) n.º 170/83 dice que «Antes del 31 de diciembre de 1991, la Comisión presentará al Consejo un informe relativo a la situación de la pesca en la Comunidad...», y el artículo 162 del Tratado de Adhesión de España dice asimismo que «Antes del 31 de diciembre de 1992, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre la situación y las perspectivas de la pesca en la Comunidad en función de la aplicación de los artículos 158 y 161». Si bien dichas modificaciones no surtirán efecto hasta 1996, se prepara un importante debate interno del que debe surgir como se diseña la política pesquera común de cara al final del siglo y comienzos del XXI.

En todo caso, cuestiones de la actual reglamentación deberían en nuestra opinión, ser cambiados, aún manteniendo el sis-

tema de los T.A.C. y cuotas, en aras asimismo de una mayor comprensión de las medidas de gestión por parte de los pescadores.

Una de las cuestiones difícilmente comprensibles es que un país que tiene una determinada cuota de una especie en una zona, y la agota antes de final de año, pero tiene cuota sobrante de la misma especie en una zona adyacente que pertenece al mismo stock, no pueda seguir pescando en la primera contra la cuota de la segunda. Un ligero cambio en la reglamentación, que permitiera esta flexibilización, cumpliría con el objetivo del control del esfuerzo sobre el stock, y evitaría importantes perjuicios, para nosotros innecesarios, a las flotas de los Estados miembros. En este sentido camina ya tímidamente el actual Reglamento de los T.A.C., que en su artículo 4 permite intercambios de cuota de merluza del Atlántico al Mar del Norte.

Una segunda cuestión que choca con el objetivo perseguido por la fijación de un T.A.C., que como hemos repetido a lo largo de esta comunicación sería, en principio, un método indirecto de control del esfuerzo de pesca total, es el concepto de propiedad de las cuotas por parte de los países, hasta el 31 de diciembre de cada año.

Queremos decir que al determinarse el T.A.C., se reconoce que esa captura total puede ser realizada. Pero si en el reparto de las cuotas según el principio de estabilidad relativa y según el Tratado, la cuota resultante para un país es escasa para su capacidad de captura, y la de otro u otros es excesiva por cualquier causa (evolución de la capacidad pesquera, cambio de pesquerías o de especies objetivo, cambios en la demanda del mercado, etc.), sólo es posible compensar el desequilibrio coyuntural por el sistema del intercambio de cuotas. Un resultado puede ser que el país deficitario no tenga nada de interés que ofrecer al excedentario, con el resultado final de que el primero tenga que dejar de pescar y que el T.A.C. llegue a ser capturado. Una política más comunitaria en la gestión de los recursos, y más racional en la óptima explotación de estos, podría sin duda buscar una fórmula que indicase que cuando la evolución de las capturas a lo largo del año predican una situación como la descrita, los países deficitarios pudiesen seguir pescando hasta el T.A.C. fuese agotado.

La tercera cuestión, que es quizá la más incomprensible y no

solamente para los pescadores, la hemos analizado ya. Se trata de la aplicación del sistema de cuotas a especies que forman parte de una pesquería poliespecífica. Sin duda la Comisión debería encontrar una fórmula que, controlando el esfuerzo ejercido sobre estas pesquerías demersales, permitiera el normal ejercicio de la actividad de las flotas. En lenguaje llano sería algo así como: «Dígame donde, cuando, y con qué malla puedo pescar; pero déjeme desembarcar toda mi captura de tamaños superiores a los mínimos permitidos.»

El actual sistema que conduce a tener que tirar al mar ejemplares (toneladas) de importancia comercial y que son pescados legalmente, mezclados con otras especies de las que se tiene cuota, no parece cumplir objetivos que busquen la explotación racional de los recursos.

Como resumen diríamos que en nuestra opinión la política de gestión de los recursos pesqueros de la C.E. está atenazada por unos corsés muy rígidos, que se contraponen con una actividad tan cambiante, ágil, dinámica y a veces imprevisible como es el propio mar y la pesca que de él se extrae. Lo grave es que afecta negativamente a los países miembros que aportan sus aguas para configurar la Europa Azul. Tal como apuntamos, un control estricto del esfuerzo de pesca, de las mallas y de las tallas mínimas, podría cumplir los mismos objetivos. Sería, eso sí, necesaria una concepción más comunitaria de los recursos pesqueros.

BIBLIOGRAFIA

ANÓNIMO, 1985: «Tratado de Adhesión España-C.E. Pesca», Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Boletín de Información Extranjera*, 85/4.

ANÓNIMO, 1986 a: «Report of the Working Group on the Assessment of the Stocks of Hake», Copenhagen, Julio 1986, *I.C.E.*, C.M., 1987/Assess:1.

ANÓNIMO, 1986 b: «Report of the advisory Committee on Fishery Management», Copenhagen, noviembre, 1986. *F.C.*, 5/3.

ANÓNIMO, 1986 c: «12th Report of the Scientific and Technical Committee for Fisheries», Bruselas, septiembre, 1986, Comisión de las Comunidades Europeas, *S.E.C.* (86), pág. 1577.

CABRERA, J. I.; J. MACAU, 1986: «La Europa Azul. Una Política Pes-

quera Común», Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Monografías C.E.*

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1986: «Informe de la Comisión al Consejo sobre la ejecución de la Política Pesquera Común», *C.O.M.* (86), pág. 301 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1986: «Informe de la Comisión al Consejo sobre la evolución del consumo de las cuotas en 1986, P.V./mpb de 3/11/86.

DE LOSSADA, J. M., 1986: «El proceso integrador del sector pesquero español en la Comunidad Económica Europea. *Cuadernos del F.R.O.M.*, n.º 7, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

FERNÁNDEZ, A., 1978: «Bases científicas de la regulación pesquera» en *Impactos de la extensión de la jurisdicción pesquera sobre Galicia*, ed. Blanca López-Quesada.

FERNÁNDEZ, A.; J. PEREIRO; S. IGLESIAS; C. PORTEIRO, y P. PALLARÉS: «La pesquería demersal gallega. Estrategias de pesca para su regulación racional en base a la merluza», *Boletín del Instituto Español de oceanografía*, n.º 249.

FERNÁNDEZ, A.; C. FARIÑA, y E. PENAS, 1986: «Efectos de un cambio de malla en la pesquería de cigala de Galicia», *Boletín del Instituto Español de Oceanografía*, vol. 3.1.

GONZÁLEZ LAXE, F., 1985: «Cuestiones básicas sobre la Ordenación Pesquera», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 130, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

GONZÁLEZ LAXE, F., 1986: «La pesca gallega ante el Mercado Común», *Cuadernos Galicia-C.E.* n.º 2, Banco Pastor.

LÓPEZ VEIGA, E. C., 1985: «Ordenación Pesquera. Sus bases y su aplicación», *Estudios Socio-Económicos*, n.º 8, Caja de Ahorros Municipal de Vigo.

PEREIRO, J. A., 1982: «Modelos al uso en dinámica de poblaciones marinas sometidas a explotación», *Informes Técnicos del Instituto Español de Oceanografía*, n.º 1.

RESUMEN

Se describe el contenido de los dos reglamentos básicos y disposiciones complementarias emanadas de la Comunidad para pasar a continuación a un análisis crítico de la política pesquera de la C.E. en puntos como la base de los llamados T.A.C. de precaución, las posibles distorsiones estadísticas que induce el sistema de cuotas, el concepto de propiedad de las cuotas por parte de los Estados miembros y el problema de los T.A.C. y las cuotas en pesquerías mixtas o polespecíficas con especial referencia a las demersales. Finalmente se propone una alternativa basada en racionalizar la gestión de los recursos y evitar «las dificultades añadidas al ejercicio de la actividad pesquera» frente a la defensa de los derechos nacionales de porcentajes de capturas.

R E S U M E

Il est décrit dans cette étude le contenu des règlements de base et des dispositions complémentaires émanant de la Communauté. Il y est ensuite fait une analyse critique de la politique de la pêche de la C.E.E. dans des points tels que la base de ce que l'on a désigné comme T.A.C.s de précaution, les possibles distorsions statistiques découlant du système des contingents, la notion de propriété des cotisations de la part des états membres et le problème des T.A.C.s et de la quote-part dans les pêcheries mixtes ou polyspécifiques, avec une référence toute spéciale aux pélagiques. Finalement, il y est proposé une alternative consistant dans la rationalisation de la gestion des ressources et tendant à éviter «les difficultés ajoutées à l'exercice de l'activité de la pêche», face à la défense des droits nationaux de pourcentages de prises.

S U M M A R Y

The work describes the contents of the two basic regulations and additional provisions adopted by the Community, to continue with a critical analysis of E.E.C.'s fisheries policy in such points as: the base of the so-called precautionary T.A.C.s; the potential statistical distorsions caused by the quota system; the concept of quota ownership by Member States; and the problem of T.A.C.s and quotas in mixed or polyspecific fisheries, especially demersal fisheries. Finally, an alternative is proposed on the basis of rationalising resource management and avoiding «added hindrances to the exercise of fishing activities» in front of the defence of catch quotas by the Member States.
