

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.3.2007  
COM(2007) 136 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Una política para reducir las capturas accesorias y eliminar los descartes en las  
pesquerías europeas**

{SEC52007) 380}

{SEC(2007) 381}

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

### Una política para reducir las capturas accesorias y eliminar los descartes en las pesquerías europeas

#### 1. EL COMPROMISO DE LA COMUNIDAD PARA REDUCIR LOS DESCARTES

La práctica del descarte –arrojar por la borda el pescado muerto y las capturas accesorias o no deseadas - constituye un grave problema en las pesquerías europeas que, a juicio de la Comisión, debe recibir atención prioritaria. El objetivo de la presente Comunicación es inaugurar una política de reducción de las capturas accesorias y eliminar progresivamente los descartes en las pesquerías europeas.

Una nueva política en materia de descartes reducirá las capturas accesorias fomentando los comportamientos y tecnologías que las eviten. Los instrumentos de dicha política serán la introducción progresiva de una prohibición de descarte –todos los peces de aleta y crustáceos capturados deberán ser desembarcados – y otras medidas complementarias, como el fomento de una mayor selectividad de los artes de pesca, obligaciones de cambio de caladero y vedas en tiempo real.

El principio que inspira la nueva política es regular lo que se captura, en lugar de lo que se desembarca. La gestión debe enfocarse a obtener resultados específicos - impacto máximo aceptable - en lugar de reglamentar soluciones técnicas concretas. Esa gestión dejará en manos del sector, siempre que sea posible, la determinación de las soluciones técnicas factibles y económicamente viables que permitan alcanzar los resultados prescritos. Ello supone un cambio de planteamiento significativo en la aplicación de la Política Pesquera Común.

La reducción de los descartes en las pesquerías europeas se citó como objetivo importante para el futuro de la Política Pesquera Común en la Comunicación que la Comisión aprobó sobre el tema en el año 2002<sup>1</sup>. Posteriormente, el 3 de abril de 2003, el Consejo adoptó unas conclusiones en las que invitaba a la Comisión a explorar distintos modos de resolver este problema y, en particular, a fomentar proyectos piloto de reducción de descartes, en colaboración con el sector pesquero. Sin embargo, aunque se han materializado algunos proyectos, con buenos resultados, en la mayor parte de las pesquerías no se observan cambios y los efectos sobre el total de capturas accesorias son exiguos.

---

<sup>1</sup> COM(2002)656. Otras comunicaciones que hacen referencia a la cuestión de los descartes desde una perspectiva medioambiental son COM(2002) 186 y COM(2004) 438.

En la presente Comunicación se plantean temas de debate y se formula una estrategia política orientada a la reducción de las capturas accesorias y la progresiva eliminación de los descartes. Para una información más amplia sobre estas cuestiones puede consultarse el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión correspondiente a la presente Comunicación<sup>2</sup>.

## 2. EFECTOS, CAUSAS Y ALCANCE DE LOS DESCARTES

La FAO define el descarte como «la parte del material orgánico total capturado de origen animal que se tira o arroja al mar por cualquier motivo. No incluye el material vegetal ni los desechos post-cosecha, como los despojos. Los descartes pueden estar vivos o muertos»<sup>3</sup>. Los descartes pueden consistir en especies que se explotan comercialmente pero que no son llevadas a tierra por motivos comerciales, limitaciones de cuota o requisitos de talla mínima de desembarque. Según esta definición, se considera asimismo descarte cualquier otro organismo capturado incidentalmente, como peces de aleta que no son objetivo de la pesca, crustáceos, moluscos, mamíferos y aves marinas.

Las capturas accesorias y los posteriores descartes tienen consecuencias negativas diversas. En primer lugar, las capturas accesorias son un desperdicio de recursos para la sociedad. La captura de juveniles pertenecientes a especies objetivo implica reducir el potencial de captura de dichas especies en el futuro, así como una reducción de la biomasa reproductora, puesto que los juveniles capturados dejarán de contribuir a las temporadas de reproducción. El descarte de individuos maduros de especies objetivo representa un desperdicio y reduce inmediatamente la biomasa reproductora de la población. La captura y descarte de pescado, crustáceos y aves y mamíferos marinos que no son objetivo de la actividad pesquera tienen un efecto negativo innecesario sobre el ecosistema marino, al afectar negativamente a este último y a la biodiversidad sin que se obtenga ningún beneficio para la sociedad. Algunos organismos marinos, como determinadas especies de tiburones y rayas, están muy expuestos a la actividad pesquera y, como consecuencia, sus poblaciones pueden verse reducidas a niveles muy bajos aunque sólo sean capturadas de forma no intencional. En tales casos, la muerte accidental incluso de unos pocos individuos puede ser clave desde la perspectiva de la biodiversidad. La devolución de las capturas accesorias al mar no reduce el problema, puesto que la mayoría de las especies de peces y crustáceos mueren o tienen escasas probabilidades de supervivencia en el mar tras haber sido capturados y descartados.

Las capturas de organismos marinos son descartadas como consecuencia de consideraciones económicas o debido a la normativa vigente.

---

<sup>2</sup> Información técnica complementaria a la Comunicación de la Comisión "Una política para reducir las capturas accesorias y eliminar los descartes en las pesquerías europeas" Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión – SEC(2007) 380.

<sup>3</sup> Documento técnico de pesca nº 339 de la FAO (1994); Informe de pesca nº 547 de la FAO (1996); Documento técnico de pesca nº 470 de la FAO, (2005).

En numerosas pesquerías existen fuertes incentivos económicos para descartar pescado a fin de maximizar el valor del desembarque, una práctica conocida como «selección» ('high-grading'), en particular cuando coexisten distintos precios de mercado para diferentes tamaños o calidades, o cuando especies de valor comercial muy diferente son capturadas juntas. Por otra parte, el valor de algunos organismos puede ser escaso o nulo, al no existir mercado para ellos. Incluso si ese mercado existe, la manipulación y el uso del espacio de almacenamiento a bordo para todos los organismos comercializables capturados resulta muy costoso, frente a la alternativa de dar preferencia a organismos de valor más elevado, lo que puede resultar en una significativa pérdida económica.

Algunos instrumentos reguladores que se utilizan actualmente conducen de forma inevitable a los descartes. El uso de las TAC como principal medio de ordenación de las pesquerías mixtas incentiva los descartes cuando se superan las cuotas fijadas de algunas especies pero todavía queda cuota de otras. También contribuye a los descartes el uso de tallas mínimas de desembarque, especialmente en las pesquerías mixtas, donde se capturan conjuntamente especies de distinto tamaño adulto.

Desde 2002 se vienen recogiendo sistemáticamente datos sobre los descartes en las pesquerías europeas en cumplimiento del Reglamento de recogida de datos. El Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP) ha facilitado una visión preliminar<sup>4</sup> de los índices de descartes con datos del período 2003-2005. La proporción de descartes se sitúa en el intervalo del 20 %-60 % del peso de las capturas en diversas pesquerías típicas de explotación de poblaciones demersales. En las pesquerías de bacalao del Mar Báltico, el índice de descartes es bajo. En el Mar del Norte, las redes de arrastre de vara suponen descartes de entre el 40 % y el 60 % de las capturas, y las redes de arrastre de fondo, aproximadamente del 40 %. Las zonas situadas al oeste de las Islas Británicas registran descartes de entre el 20 % y el 40 %. En las aguas comunitarias atlánticas situadas más al sur, las redes de enmalle y trasmallos descartan menos del 20 % de las capturas, mientras que los aparejos de arrastre de fondo descartan entre el 30 % y el 60 %. Los datos disponibles no abarcan todas las pesquerías y especies y algunos no son representativos. El CCTEP, por tanto, no ha podido calcular la cuantía total absoluta de descartes en las pesquerías europeas. Según estimaciones basadas en estudios anteriores<sup>5</sup>, cabe hablar de descartes del orden de 500 000 a 800 000 toneladas en el Mar del Norte en los años 90, siendo los principales responsables los arrastreros dedicados a la pesca de lenguado y cigala y, algunos años, los dedicados a la del pescado blanco.

---

<sup>4</sup> Los descartes de la flota de la UE. Informe del Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports_en.htm).

<sup>5</sup> Tal como se resume en el Documento técnico de pesca nº 470 de la FAO, (2005).

### 3. MEDIDAS PARA INTRODUCIR GRADUALMENTE UNA PROHIBICIÓN DE DESCARTES Y REDUCIR LAS CAPTURAS ACCESORIAS

En algunas pesquerías de Noruega, Islandia, Canadá y Nueva Zelanda, entre otras, se ha introducido una política de reducción de capturas accesorias mediante la prohibición de descartes de especies comerciales. Estas experiencias se refieren mayoritariamente a pesquerías en que es posible fijar como objetivo una sola especie, de modo que no se presentan las dificultades relacionadas con las pesquerías mixtas, en las que se capturan diversas especies a la vez. En la Comunidad, existen algunas pesquerías - como muchas pelágicas- que permiten concentrar la actividad pesquera en una sola especie, lo cual permite imitar las experiencias internacionales. Sin embargo, son numerosas las pesquerías demersales de la Comunidad en que, al capturarse varias especies simultáneamente, no se pueden aplicar directamente esas experiencias.

La reducción de las capturas accesorias y la eliminación progresiva de los descartes en las pesquerías europeas requerirá, por lo tanto, una combinación de distintos instrumentos.

La eliminación de la práctica del descarte es el objetivo de una nueva política. Para alcanzar dicho objetivo en las aguas comunitarias se utilizará un método *ad hoc*, pesquería por pesquería, consistente en aplicar planes adaptados que podrán incluir prohibiciones de descartes y otras medidas suplementarias. Al mismo tiempo, la Comunidad promoverá iniciativas similares ante las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP)

Las prohibiciones de descarte se aplicarán a todos los peces de aleta y crustáceos, pudiendo contemplarse excepciones cuando se demuestre fehacientemente una alta supervivencia a largo plazo en especies concretas objeto de descarte en pesquerías específicas.

Las actuales medidas de ordenación que incentivan el descarte en las pesquerías mixtas deben ser revisadas para que dichos incentivos desaparezcan. La utilización de TAC en las pesquerías mixtas, sin medidas suplementarias de control del esfuerzo, favorece que un buque siga capturando especies tras haber agotado su cuota correspondiente, mientras le resten cuotas para otras especies. Por lo tanto, los TAC deben combinarse con otras medidas de limitación del esfuerzo que detengan la pesca cuando sólo resten cuotas para pocas especies. Además, puede ser necesario elaborar mecanismos de flexibilidad y transferencia de cuotas en las pesquerías mixtas.

La fijación de tallas mínimas de desembarque obliga a los buques a descartar el pescado que no las alcanza. Si se introduce la obligación de desembarcar la totalidad del pescado, habrá que proteger a los juveniles de las pesquerías objetivo sustituyendo el desembarque ilegal por una ilegalización de la comercialización, lo que es posible instaurando tallas mínimas de comercialización para consumo humano.

También pueden utilizarse otros instrumentos de la PPC existentes, así como medidas complementarias, con el fin de reducir las capturas accesorias y eliminar los descartes. Cabe citar, por ejemplo, el fomento del desarrollo y uso de artes de pesca selectivos, las vedas en tiempo real, la obligación de cambiar de caladero, las cuotas flexibles y la aplicación de cánones o medidas de expropiación a las capturas accesorias.

La forma más eficaz de motivar al sector para que reduzca las capturas accesorias es prohibir el descarte. Tal prohibición incrementará el coste que representan dichas capturas, lo que incentivará el desarrollo de tecnologías y prácticas para disminuirlas. La combinación de una prohibición de descarte con otras medidas complementarias como las vedas en tiempo real y las obligaciones de cambio de caladero combinan un fuerte incentivo para evitar las capturas accesorias y orientaciones sobre cómo alcanzar tal objetivo.

En lugar de introducir un abanico de reglas técnicas, se opta por un planteamiento basado en el impacto máximo aceptable de las operaciones pesqueras. El impacto negativo de las pesquerías que esta política pretende reducir es la muerte innecesaria de organismos marinos como consecuencia de la actividad pesquera. De este modo se definirán para cada pesquería normas que fijen las capturas accesorias máximas aceptables de organismos no comercializables, juveniles o que excedan de las cuotas. Esas normas se basarán inicialmente en una reducción relativa a la situación actual, y progresivamente se harán más estrictas, con el fin de fomentar el desarrollo tecnológico y la adaptación de las prácticas de pesca.

Así pues, el principal mecanismo de esta iniciativa es la progresiva eliminación de los descartes y la reducción significativa de capturas accesorias a través de una gestión que especifique resultados, y no medios. Este enfoque representa un importante cambio en la ordenación de las pesquerías europeas. En efecto, las detalladas especificaciones de microgestión en materia de artes de pesca y prácticas pesqueras son sustituidas por obligaciones de resultados (capturas accesorias máximas), dejándose al sector la libertad de elegir las soluciones más compatibles con las realidades de las pesquerías. Así, el enfoque se basa en gran medida en la iniciativa del sector para buscar soluciones técnicas y resolver otras cuestiones prácticas. La obligación de desembarcar todo el pescado motivará que, ocasionalmente, se desembarque pescado que supere la cuota o no alcance la talla mínima de comercialización. Por ese motivo, habrá que reflexionar sobre si conviene que estas capturas accesorias desembarcadas sean contadas en las cuotas, y si el sistema de cuotas ha de modificarse para incluir las capturas accesorias. También hay que reflexionar sobre la eliminación de las capturas accesorias: existen las opciones de venderlas a través de los canales comerciales normales para consumo humano (siempre que alcancen la talla mínima), o destinarlas a la fabricación de pienso para peces y aceite, o bien a otros fines. Por último, se ha de decidir si –y cómo– parte de los ingresos de dichas ventas podrían destinarse a sufragar los costes de la aplicación de los regímenes de prohibición de descartes, ya se trate de los costes soportados por las autoridades públicas o por los propios pescadores.

#### **4. VIGILANCIA Y CONTROL**

Dados los fuertes incentivos económicos que existen para el descarte, hay que prever que, en el momento en que se imponga una política de reducción de capturas accesorias que lo prohíba, éste seguirá teniendo lugar cuando las medidas represivas

sean débiles o las consecuencias legales no disuadan lo suficiente frente a los beneficios económicos inmediatos obtenidos con los descartes. Así pues, desde el punto de vista de la Comisión, las medidas para hacer cumplir la normativa constituyen un aspecto fundamental. La Comisión propondrá medidas gestión relativas a las capturas accesorias que requieran unos sistemas de vigilancia con una buena relación coste-eficacia. Es difícil observar el descarte cuando se produce, y también lo es documentarlo cuando ha tenido lugar. En consecuencia, nunca se podrá hacer cumplir plenamente una prohibición de descarte y garantizar la eliminación de todos los descartes ilícitos. Sin embargo, se obtendrán buenos resultados si una proporción suficientemente grande de pescadores cambia su manera de operar (utilizando artes más selectivos, alejándose de las zonas donde las capturas accesorias son demasiado altas), ya sea porque se adhieran a la prohibición del descarte o porque el régimen de medidas represivas coloque a los infractores bajo una presión suficiente.

Los sistemas de observadores desempeñarán una importante función en la tarea de hacer cumplir la normativa. Sin embargo, no pueden ser una solución universal, debido a sus elevados costes, especialmente cuando está involucrado un gran número de buques. Como confirma la experiencia de los países que han implantado prohibiciones de descarte, los sistemas de observadores deben formar parte de un régimen de cumplimiento global de la normativa que debe incluir, al menos, los siguientes elementos:

- una cuidadosa vigilancia de los desembarques realizados por los distintos buques, junto con un análisis sistemático de las cifras detalladas de capturas y desembarques, que se cotejarán con los datos recogidos por los observadores activos en buques cuando no se disponga de observadores en toda la flota.
- Cuadernos diarios de pesca electrónicos que informen casi en tiempo real de la composición de las capturas, especialmente cuando se considere la veda en tiempo real en determinadas zonas.
- Vigilancia y control de los artes de pesca.
- Participación y colaboración de los interesados.

Las capturas que deban ser desembarcadas - aunque no puedan ser vendidas - por un buque pesquero (por ejemplo, por ser inferiores a la talla comercial mínima, o por exceder de las cuotas) deberán ser también objeto de una cuidadosa vigilancia, para evitar que perturben los mercados legales existentes y brinden beneficios no autorizados para los buques pesqueros.



Para la vigilancia y el análisis de las capturas accesorias con vistas a la implantación de vedas en tiempo real, será necesario que los datos procedentes de todas las flotas sean compilados y analizados con carácter permanente, y que se cree un mecanismo mediante el cual un órgano comunitario pueda comunicarse con el Estado miembro afectado en relación con la necesidad de decretar una veda.

Si se introduce una cierta flexibilidad en el uso de los instrumentos de cuotas, deberán crearse mecanismos que garanticen que dicha flexibilidad se utiliza de forma homogénea en toda la Comunidad.

Es necesario hacer un seguimiento del logro de los objetivos de esta política. El principal objetivo es reducir la mortalidad no deseada de organismos marinos. Por lo tanto, es importante que se desarrollen programas científicos para vigilar la evolución de la mortalidad de las poblaciones.

## **5. EFECTOS SOCIALES DE UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LAS CAPTURAS ACCESORIAS E INCENTIVOS PARA EL CAMBIO**

Los efectos económicos y sociales de la nueva política variarán mucho en función de la estructura específica y la situación económica de cada pesquería y las comunidades costeras que dependen de ella. Por lo tanto, habrán de realizarse evaluaciones de impacto económico y social en relación con el nivel de reglamentación de las distintas pesquerías.

Muy en general, la implantación progresiva de una política orientada a eliminar los descartes podría provocar a corto plazo un incremento de los costes netos y pérdidas de renta. La manipulación y almacenamiento de capturas accesorias de poco valor acarrea un coste, con la consiguiente disminución de los ingresos obtenidos del desembarque total. El uso de zonas de veda y las obligaciones de cambio de caladero pueden obligar a los buques a cubrir distancias mayores, lo que incrementa el tiempo de viaje y los costes de combustible. También el uso obligatorio de artes selectivos puede recortar la rentabilidad a corto plazo. Cabe esperar asimismo otros efectos según se avanza por la cadena de comercialización y distribución, derivados del desembarque y manipulación de pescado que hasta ahora se descartaba.

A largo plazo se producirán beneficios económicos, puesto que una reducción de las capturas accesorias de juveniles y de pescado por encima de las cuotas dará como resultado poblaciones más grandes y saludables y, por lo tanto, mayores oportunidades de pesca. Además, se podrán crear mercados adicionales para los productos derivados de las capturas que se han descartado en el pasado.

Las medidas para hacer cumplir la normativa deben complementarse con alicientes para evitar las capturas accesorias y los descartes.

Un posible aliciente sería introducir un estatuto preferencial, como el acceso preferente a pesquerías, para quienes puedan acreditar un bajo historial de capturas accesorias.

Se podría también considerar la posibilidad de apoyar con los instrumentos de la PPC los necesarios cambios de tecnologías y prácticas pesqueras. También podría apoyarse el desarrollo de alternativas para el uso de pescado que tradicionalmente se descarta, en particular, las capturas accesorias inevitables de especies con valor comercial escaso o nulo. Asimismo podría valorarse la posibilidad de ayudar al desarrollo de prácticas de pesca avanzadas basadas en sistemas de información que indiquen a las flotas las zonas que presentan alto riesgo de capturas accesorias y descartes.

## **6. ACTUACIONES FUTURAS**

Tomando el presente documento como punto de partida, durante 2007 se debatirán con los Estados miembros y partes interesadas los principios de la aplicación de una política orientada a eliminar gradualmente los descartes y reducir las capturas accesorias en las pesquerías europeas. Se establecerá una secuencia y un plan de acción para pesquerías específicas. Con arreglo a dicho plan, se elaborará y propondrán los oportunos reglamentos a partir de 2008.

La elaboración progresiva de reglamentos para todas las pesquerías comunitarias será un proyecto a largo plazo.