

Cambio de rumbo

Acabar con la sobrepesca en las aguas noroccidentales de Europa

The Pew Charitable Trusts

Joshua S. Reichert, vicepresidente ejecutivo del programa medioambiental

Tom Wathen, vicepresidente del programa medioambiental

The Pew Charitable Trusts es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro fundada en 1948. Su misión es servir al interés público a través de la mejora de las políticas públicas, la información y el fomento de la vida cívica. Su trabajo en la Unión Europea se centra en mejorar la gestión pesquera y la conservación de los océanos.

Esta presentación general resume el informe *Turning the Tide (Cambio de rumbo)*, que documenta el papel y el desarrollo de la pesca en las aguas noroccidentales de Europa y las oportunidades creadas por la reforma de la Política Pesquera Común de la UE para restablecer las poblaciones de peces en esa zona.

Autor

Turning the Tide (Cambio de rumbo) fue escrito por Kieran Mulvaney, escritor y periodista independiente.

Colaboradores externos

El informe contó con las aportaciones y los conocimientos especializados de: Lisa Borges, de FishFix, Stefanie Schmidt, miembro del Ecologic Institute, y Callum Roberts, profesor de Biología y Conservación Marina en la Universidad de York. Estos expertos aportaron sus opiniones y consejos en fases críticas del proyecto. Ni ellos ni sus organizaciones comparten necesariamente las conclusiones del informe.

Agradecimientos

Gracias a los siguientes compañeros y asesores de Pew por su contribución a este informe: Kat Allarde, Uta Bellion, Appolonia Benoist, Stéphan Beaucher, Dan Benderly, Gonçalo Carvalho, Ned Drummond, Daniel Ehreiser, Bailey Farnsworth, Andrew Fisher, Sara Flood, Justin Kenney, Markus Knigge, Katye Martens, Katie Matthews, Megan McVey, Justyna Niewolewska, Bernard Ohanian, Miquel Ortega, Michael Remez, Jerry Tyson, Mike Walker y Eric Wrona.

Contacto: Mike Walker, director de comunicaciones

Correo electrónico: mwalker@pewtrusts.org

Sitio web del proyecto: pewtrusts.org/endeuoverfishing

Twitter: @PewEspana

The Pew Charitable Trusts está motivado por el poder del conocimiento y tiene la intención de resolver los problemas más difíciles de la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar las políticas públicas, informar al público y fomentar la vida cívica.

Presentación general

Las aguas noroccidentales de Europa, que abarcan el mar del Norte, el mar de Irlanda y el mar Céltico, así como el Océano Atlántico al oeste de Escocia e Irlanda, cuentan con una rica y variada mezcla de hábitats y especies de fauna y flora salvajes que ha dado forma a las diferentes culturas de sus costas. Durante milenios, la abundancia natural de esas aguas ha estimulado el desarrollo de comunidades costeras y ha hecho posible la expansión de la pesca en busca de alimento y de beneficios.

Sin embargo, en las últimas décadas, la magnitud de dicha expansión ha aumentado radicalmente. Las advertencias de científicos y ecologistas instando a reducir la presión pesquera han sido ignoradas con demasiada frecuencia por los políticos, más preocupados por los beneficios económicos y políticos a corto plazo que por la sostenibilidad a largo plazo. Como consecuencia, muchas poblaciones de peces han sufrido un colapso en la región, devastando con ello muchas comunidades pesqueras. Por todo esto, la Unión Europea (UE) acordó recientemente reformar su normativa de gestión pesquera, la Política Pesquera Común (PPC), la cual debería ser un primer paso positivo de cara a restablecer y mantener la salud de las pesquerías y las poblaciones de peces, así como de las comunidades y los ecosistemas marinos que dependen de ellas.

El presente informe estudia en profundidad los mares noroccidentales de Europa, sus características, su historia y el papel que han tenido sus pesquerías en los periodos de auge económico y de crisis de las comunidades costeras. Al conocer mejor estas regiones tan distintas así como el papel fundamental que han tenido sus poblaciones de peces, se pone de relieve la importancia de aplicar eficazmente la nueva PPC, que exige el final de la sobrepesca en toda Europa, si ello es posible, en 2015 y a más tardar en 2020. Es el momento de empezar a asegurarnos de que los objetivos de esta política pasan de ser teóricos para convertirse en una realidad.

Una región rica en historia y vida marina

A lo largo de las costas del mar del Norte viven más de 60 millones de personas, es decir, el 13% de la población de la UE.¹ Dichas costas incluyen zonas densamente pobladas, como los Países Bajos, con unos 500 habitantes por kilómetro cuadrado, y también zonas eminentemente rurales, como el archipiélago de las Shetland, situado ante las costas de Escocia y formado por unas cien islas, de las cuales únicamente 16 están habitadas.²

Más hacia el oeste, el litoral del mar de Irlanda comprende una de las partes más industrializadas de la región (se trata del condado inglés de Merseyside, donde se encuentra Liverpool) y una zona costera que reúne casi una cuarta parte de los estuarios de todo el Reino Unido. Tanto el mar del Norte como el mar de Irlanda son relativamente poco profundos y están en gran parte rodeados de tierra: sus aguas bañan regiones tan diferentes como los fiordos noruegos, las marismas del mar de Frisia y la extraordinaria formación de basalto conocida con el nombre de Calzada del Gigante (Giant's Causeway), al noreste de Irlanda.

En cambio, el mar Céltico, más profundo, tiene poco litoral: sus aguas bañan las costas meridionales de Irlanda y los extremos más occidentales de Cornualles, Gales y Bretaña, pero presenta una extensión limitada por las fronteras trazadas en los mapas oceánicos. Las aguas occidentales de Escocia e Irlanda ocupan la zona más amplia de esta región y son las que cuentan con una mayor variedad de ecosistemas, desde las zonas escasamente pobladas de las islas Hébridas Exteriores hasta el fiordo de Clyde (lugar donde se practica la pesca del arenque desde el siglo XV), aguas frías y profundas del oeste que dan cobijo a corales de aguas profundas y peces que pueden vivir hasta más de cien años.

Aunque estas zonas presentan múltiples contrastes, todas ellas tienen algo en común: las aguas y las zonas costeras noroccidentales de Europa han disfrutado durante mucho tiempo –y a pesar de la urbanización, la industrialización y la sobrepesca, en muchos casos continúan haciéndolo– de ricas concentraciones de vida marina. En el mar Céltico viven aproximadamente 300.000 parejas reproductoras de 15 especies distintas de aves marinas.³ En las islas Monach, situadas en las Hébridas Exteriores, habita la segunda mayor población reproductora de foca gris de todo el mundo.⁴ En las amplias extensiones de arrecifes de coral de aguas profundas del banco de Porcupine, a 320 km al oeste de Irlanda, encontramos corales que alcanzan una altura cuatro veces superior a la de muchos otros corales de agua fría similares.⁵ En el mar de Frisia, ubicado en el extremo suroccidental del mar del Norte, se halla la mayor extensión ininterrumpida de arenas intermareales y marismas del mundo, donde habitan alrededor de 2.300 especies de fauna y flora.⁶

Aguas noroccidentales de Europa



© 2015 The Pew Charitable Trusts

Estos ecosistemas marinos tan diversos han tenido desde hace mucho tiempo un papel fundamental para la cultura y la economía de Europa noroccidental. Los restos y esqueletos de bacalao encontrados al noreste de Irlanda sugieren que ya se pescaba en el mar de Irlanda hace unos 9.000 años.⁷ Alrededor del año 1000 d.C., los pescadores vascos empezaron a aventurarse hacia el norte, hasta las aguas de Noruega, Islandia y las islas Feroe, para pescar bacalao que después conservaban en sal.⁸ En los siglos XVII y XVIII la industria pesquera del arenque en los Países Bajos movía más capital que la flota mercante del país, la más rica de Europa en la época, y empleaba a tantas personas como ésta.⁹



El bacalao ha sido durante siglos una especie icónica en la región.

La historia de la sobrepesca

La abundancia que existía en la región era tal que en 1813 Henry Schultes, un analista político británico, escribió que “los mares que nos rodean son una mina inagotable de riquezas”.¹⁰ Casi un siglo más tarde, el escritor Walter Wood se alegraba al constatar que “a pesar del gran crecimiento de la industria pesquera, las cantidades totales de peces aumentan año tras año”.¹¹ Sin embargo, en la época de esa segunda afirmación ya estaban sonando las primeras señales de alarma. En 1900, por ejemplo, Walter Garstang, de la Asociación de Biología Marina británica, constató que los años de sobrepesca en el mar del Norte habían provocado una progresiva reducción del rendimiento en relación al trabajo pesquero requerido.¹²

Más tarde, dos guerras ralentizaron la expansión de la industria pesquera de la región y los efectos de la sobrepesca, pero esa interrupción sería solo temporal. Hoy en día, el declive de las poblaciones de peces varía de un mar a otro: Las poblaciones del mar del Norte, por ejemplo, han sido y continúan siendo explotadas por múltiples Estados que se suceden unos a otros como actores dominantes; en el mar de Irlanda, los buques irlandeses y británicos acaparan la mayor parte de los desembarques. Las poblaciones de mar abierto del oeste de Escocia e Irlanda suponen un reto único en la región, porque las pesquerías de la Unión Europea deben llegar a acuerdos sobre las cuotas de pesca en aguas internacionales con sus

homólogos de Islandia, Noruega, las islas Feroe, Groenlandia y Rusia. Sin embargo, el concepto general se viene repitiendo una y otra vez: los rápidos aumentos en los desembarques de pescado van seguidos de drásticas reducciones cuando las poblaciones de peces se colapsan por la presión de la pesca intensiva.

Los ejemplos, así como sus consecuencias socioeconómicas y ecológicas, son desalentadores:

- En el mar del Norte, el primer colapso de las poblaciones de arenque tuvo lugar en 1955, más poblaciones de arenque empezaron a desplomarse a finales de 1960s, y en 1977 la pesquería de arenque en el Mar del Norte tuvo que suspenderse durante cuatro años.¹³ Las capturas de bacalao en esas aguas alcanzaron su punto álgido, con capturas de más de 300.000 toneladas a principios de los 1970s, luego descendieron en los ochenta y noventa y posteriormente cayeron en picado hasta que en 2003, el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), la organización intergubernamental dedicada a la investigación marina y pesquera, pidió la introducción de una veda en la pesquería de bacalao. Aunque hoy en día la pesquería está sometida a un plan de gestión, la población sigue sobreexplotada y su nivel de biomasa es excesivamente baja.
- En el mar de Irlanda, las poblaciones de arenque actuales son solo una pequeña fracción de lo que fueron en el pasado, tanto es así que la mayoría de las capturas son realizadas por sólo tres arrastreros. El CIEM ha recomendado desde 2004 cero capturas de bacalao, pero no fue hasta 2012 que los ministros de pesca de la UE fijaron en cero lo que se conoce como el total admisible de capturas (TAC) para las aguas costeras del oeste de Escocia.
- En el mar Céltico, el nivel de pesca ha alterado las abundancias relativas de especies de distintos tamaños, transformando radicalmente la composición del ecosistema marino.¹⁴ Por ejemplo, estas aguas han experimentado declives importantes en las poblaciones de peces de gran tamaño, como el bacalao y el rape, y aumentos en especies de peces más pequeñas como la bacaladilla, el gallo del norte y el merlán.
- Al oeste de Escocia e Irlanda, la población de bacaladilla era la más abundante del Atlántico nororiental en 2003, pero en 2011 había caído hasta tal punto que los científicos recomendaban una cuota cero de capturas para ese año.¹⁵ En el año 2000 comenzó a pescarse reloj anaranjado con el apoyo de subvenciones, una pesca que tuvo su máximo apogeo en 2002 y que en el año 2009 ya se había terminado.

La sobrepesca y la antigua Política Pesquera Común

Desde 1983, la Política Pesquera Común se ha utilizado para gestionar la pesca por parte de los Estados miembros de la UE y las pesquerías en aguas de la Unión. No se puede responsabilizar a la PPC de los fracasos anteriores a su aprobación, pero lo cierto es que todavía no ha demostrado ser eficaz a la hora de restablecer las poblaciones de peces hasta niveles sostenibles. Está claro que algunos aspectos de esta política han contribuido a una mala gestión de las poblaciones de peces en la región. Por ejemplo:

- El asesoramiento científico no siempre estaba disponible para evitar la rápida explotación de las poblaciones de peces, pero incluso cuando sí lo estaba, a menudo no se utilizaba para orientar las decisiones de gestión. De conformidad con la PPC, la última palabra a la hora de fijar los límites de captura la tiene el Consejo de Ministros de la UE, que a menudo da más importancia a consideraciones políticas a corto plazo que a cuestiones ecológicas o económicas a largo plazo.
- Los gestores de la pesca siguen dependiendo de la información proporcionada por los buques pesqueros, una información que no siempre está disponible o no siempre es fiable. El CIEM, por ejemplo, ha estimado que las "capturas no asignadas", capturas no declaradas y desembarques no autorizados conocidos como desembarques "en negro", han supuesto en ocasiones hasta el 40% de las capturas totales de bacalao en el mar del Norte.¹⁶
- Incluso cuando se introducen medidas para permitir el restablecimiento de las poblaciones de peces, la industria pesquera y sus defensores a menudo se esfuerzan por neutralizarlas, no dejando que pase el

Limitar las capturas a un nivel igual o inferior al rendimiento máximo sostenible maximiza el rendimiento medio a largo plazo.

tiempo suficiente para que éstas surtan efecto. Por ejemplo, la reducción de la pesca de bacalao en el mar Céltico después de 2005, junto con el reclutamiento de una enorme cantidad de juveniles en 2010, supuso un rápido aumento del tamaño de esta población de peces. Los límites de captura fueron aumentados casi inmediatamente, por lo que la población volvió a reducirse y se perdió la oportunidad de que ésta se recuperara.

- Sin embargo, otro problema fundamental es que ni la primera PPC ni las políticas anteriores a ésta estaban pensadas para regular la pesca desde la perspectiva de la sostenibilidad o de la protección de los ecosistemas.

Las primeras leyes en materia de pesca de la Comunidad Económica Europea (CEE) fueron aprobadas en 1970. Éstas nacían de la creencia de que el océano era prácticamente inagotable y de la convicción de que el objetivo de la gestión pesquera era maximizar las capturas y los beneficios. Los redactores de estas leyes se centraron principalmente en medidas estructurales y de mercado para incrementar la productividad y el crecimiento.

Tras el lanzamiento de la PPC en 1983, la capacidad de las flotas pesqueras siguió aumentando para cumplir con esos objetivos y, por ende, las poblaciones de peces continuaron reduciéndose. Aunque se llevó a cabo una serie de reformas en la política pesquera que pretendían hacer más hincapié en la sostenibilidad, muchas de las medidas más ambiciosas, que podrían haber permitido la recuperación de las poblaciones de peces, se vieron frustradas por dar prioridad a consideraciones políticas y económicas a corto plazo. Como consecuencia, en 2007, el 94% de las poblaciones de la UE evaluadas fueron clasificadas como sobrepescadas.¹⁷

Reforma de la política pesquera: un paso hacia adelante

En 2008, la Comisión Europea publicó una “Revisión intermedia de la Política Pesquera Común” que criticaba duramente esta política, su estructura y su puesta en práctica, lo cual desencadenó el inicio de un proceso que culminó con una reforma sustancial de la PPC que entró en vigor en enero de 2014. En la actualidad, la política incluye, entre otras disposiciones, un marco temporal claro para acabar con la sobrepesca, así como la obligación de desembarcar las capturas no deseadas. Si se aplican correctamente, estas medidas podrían transformar de forma radical la pesca comercial en la región, permitir el restablecimiento de las poblaciones de peces objeto de sobrepesca y volver a llenar de vida los mares noroccidentales de Europa.

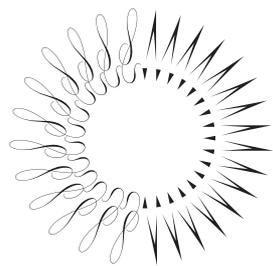
Sin embargo, la clave es la correcta aplicación de esta normativa. Aunque los ministros acordaron acabar de forma progresiva y paulatina con la sobrepesca en 2015, si es posible, y a más tardar en 2020, en realidad incrementaron el grado de sobrepesca en 2012 y 2013. Es probable que algunos Estados miembros de la UE traten en el futuro de conseguir aplazamientos o excepciones en la aplicación de las nuevas normas o soliciten unos ajustes de las cuotas de captura que provocarían una sobrepesca incluso mayor.

Años de esfuerzos conjuntos por parte de la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo, combinados con una presión generalizada de la sociedad civil, se tradujeron en una PPC reformada. Esta política sólo tendrá éxito si los encargados de aplicarla cumplen sus objetivos y el público continúa presionando a los responsables políticos para que garanticen que la ley funciona en la práctica tal y como estaba previsto. Eso permitiría el restablecimiento de las poblaciones de peces y conduciría a una pesca estable y sostenible en una región con una vida marina abundante y unas comunidades prósperas.

Notas finales

- 1 Programa para la región del Mar del Norte, "North Sea Region Programme 2014-2020: Guidance for Stakeholders", http://www.northsearegion.eu/files/user/File/Public_Consultation/Guidance_for_stakeholders.pdf
- 2 Trading Economics, "Population Density (People per sq. km) in the Netherlands", último acceso el 3 de noviembre de 2014, <http://www.tradingeconomics.com/netherlands/population-density-people-per-sq-km-wb-data.html>
- 3 V. Lauria et al., "Influence of Climate Change and Trophic Coupling across Four Trophic Levels in the Celtic Sea", *PLoS ONE* 7(10): e47408 (2012). doi:10.1371/journal.pone.0047408
- 4 Scottish Natural Heritage, "Seals in Scotland: Where Are They?" <http://www.snh.org.uk/publications/on-line/naturallyscottish/seals/sealsinscotland.asp>
- 5 "New Coral Reef Found Off West Coast," *BreakingNews.ie* (26 de mayo de 2009), <http://www.breakingnews.ie/ireland/new-coral-reef-found-off-west-coast-412371.html>
- 6 UNESCO, "Wadden Sea", último acceso el 3 de noviembre de 2014, <http://whc.unesco.org/en/list/1314>
- 7 Wessex Archaeology, "Strategic Environmental Assessment Sea 6: The Irish Sea Maritime Archaeology" (Departamento de Comercio del Reino Unido, 2005), 18.
- 8 M. Kurlansky, *Cod: A Biography of the Fish that Changed the World* (Nueva York: Walker & Company, 1997), 19.
- 9 B. Poulsen, *The Dutch Herring Industry: An Environmental History* (Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2008), 21.
- 10 H. Schultes, "A dissertation on the public fisheries of Great Britain, explaining the rise, progress, and art of the Dutch fishery, &c. &c", *Quarterly Review* IX(XVIII) (1813), 265-304.
- 11 C. Roberts, *The Unnatural History of the Sea* (Washington D.C.: Island Press, 2007), 165.
- 12 W. Garstang, "The impoverishment of the sea", *Journal of the Marine Biological Association of the United Kingdom* (1900), 3.
- 13 Roberts, *Unnatural History of the Sea*, 184-198.
- 14 S. Shephard et al., "Size-selective fishing drives species composition in the Celtic Sea", *ICES Journal of Marine Science* 69(2) (2012), 223-234.
- 15 T. Bjørndahl and N-A. Ekerhovd, "Management of Pelagic Fisheries in the North-East Atlantic: Norwegian Spring Spawning Herring, Mackerel and Blue Whiting", *Marine Resource Economics* 29:1 (2013), 69-83.
- 16 ICES, "Cod in Subarea IV (North Sea) and Divisions VIIId (Eastern Channel) and IIIa West (Skagerrak): Advice for 2012", <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2012/2012/cod-347.pdf>
- 17 Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Consulta sobre las posibilidades de pesca para 2015 en el marco de la política pesquera común" (2014), http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/fishing-opportunities-2015/doc/com-2014-388_es.pdf

pewtrusts.org/endeuoverfishing



THE
PEW
CHARITABLE TRUSTS