

PROTECCIÓN DE LOS INTERESES PESQUEROS NACIONALES

Juan CUADRILLERO PINILLA
Vicealmirante del Cuerpo General (RR)

El pasado mes de abril el Director General de Ordenación Pesquera D. Carlos Larrañaga Ces intervino en la reunión mensual del Foro de Pensamiento Naval con una ponencia sobre la *Protección de los intereses pesqueros nacionales*. Las líneas que siguen a continuación tratan de reflejar los aspectos más relevantes de la ponencia y posterior debate.

El moderador presento al ponente Sr. Larrañaga, con un currículum que despeja cualquier duda que se pudiera tener acerca de sus conocimientos, puesto que cuenta con una experiencia de más de veinte años de trabajo en asuntos relacionados con la pesca en distintas instituciones nacionales y de la Unión Europea. A continuación introdujo el tema resaltando la importancia que tiene el sector pesquero en España, pues aunque el aporte al PIB nacional esté por debajo del 1 por 100, su impacto en alguna región como es Galicia, donde se concentra el 50 por 100 de la actividad pesquera nacional, llega a representar el 10 por 100 del PIB regional. Una flota de más de nueve mil pesqueros que se distribuyen el 96,4 por 100 en el caladero nacional, el 1,4 por 100 en el comunitario y un 2,2 por 100 en el internacional, aunque el 55 por 100 de las capturas corresponde a los caladeros comunitarios e internacional. A pesar de estas cifras la balanza comercial internacional en productos pesqueros es deficitaria en más de 2000 millones de euros; consumimos más pescado del que pescamos.

El mayor riesgo de los recursos pesqueros es la mala gestión o gestión no responsable que, entre sus consecuencias, conlleve una sobre pesca. También, otro de los aspectos más indeseables se concentra en la pesca ilegal o no regulada y no reglamentada (pesca INDNR), de ahí la importancia que tiene la actividad de vigilancia, control e inspección.

En el ámbito de las pesquerías españolas, la quinta parte de las inspecciones que hizo el Ministerio en el año 2014, fueron marítimas y permitieron detectar 1/3 de las infracciones impuestas.

Hace ya muchos años que la Armada vigila, controla y apoya a la flota pesquera en los distintos caladeros. Antiguamente, con sus medios cuando tenía las competencias, y hoy, cumpliendo el Plan General de Vigilancia de Pesca del Ministerio, con los tres patrulleros de altura que la Secretaría Gene-

ral de Pesca (SEGEPESSA) ha puesto a su disposición, y con otras unidades de la Fuerza de Acción Marítima, que también hacen vigilancia de pesca cuando es necesario en coordinación permanente con SEGEPESSA.

La lucha contra la explotación ilegal o no regulada de los recursos marinos es una actividad en la que la Armada no puede estar ausente, puesto que perdería parte de su identidad. De hecho, en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional se contempla la pesca ilegal como una de las amenazas con efectos potenciales sobre la Seguridad Nacional. Sin embargo, la ausencia de medidas concretas de actuación en las Líneas de Acción Estratégicas identificadas en este documento, abona la percepción de que, al menos en estos momentos, el principal interés estratégico nacional en el ámbito de la Seguridad Marítima, es alcanzar la acción concertada de los recursos del Estado y que otros aspectos que pudieran ser como por ejemplo, incrementar la vigilancia y control en la mar para reforzar la lucha contra las infracciones de la normativa pesquera, hoy en día ocupa un lugar secundario.

El ponente comenzó su intervención resaltando que, a pesar de que la capacidad de actuación de la flota pesquera española inició un declive a partir de los años 60, ha sido en los años los 80-90 cuando ha ido consolidando su

Flota Europea 2014

	País	Nº Buques	Gt (t)	Estora Meda	Potencia (kW)	Antigüedad media
	BEL - Bélgica	79	14.556,00	27,62	46.289,00	27
	BGR - Bulgaria	2.016	6.598,64	6,91	58.709,12	19
	CYP - Chipre	954	3.753,43	7,15	42.000,06	24
	DEU - Alemania	1.496	59.940,00	9,53	139.199,00	30
	DNK - Dinamarca	2.466	70.548,33	9,10	225.863,00	32
	ESP - España	9.635	357.556,35	10,89	1.117.392,30	30
	EST - Estonia	1.512	13.206,44	6,46	44.059,73	22
	FIN - Finlandia	3.185	16.471,15	6,74	172.593,51	26
	FRA - Francia	7.085	175.839,97	9,72	1.018.203,00	24
	GBR - Reino Unido	6.410	195.927,99	9,47	793.793,25	25
	GRC - Grecia	15.716	76.827,64	7,44	452.166,03	28
	HRV - Croacia	7.445	49.165,20	7,53	396.565,98	33
	IRL - Irlanda	2.170	63.485,67	9,52	192.289,42	26
	ITA - Italia	12.545	164.466,36	10,06	1.011.218,24	32
	LTU - Lituania	145	54.563,89	17,06	56.087,32	29
	LVA - Letonia	702	28.291,25	8,03	47.707,88	27
	MLT - Malta	1.024	7.299,31	7,24	73.498,13	27
	NLD - Holanda	832	142.801,00	20,34	322.730,75	32
	POL - Polonia	873	34.030,44	10,71	81.538,04	28
	PRT - Portugal	8.184	98.903,53	7,42	363.686,95	31
	ROM - Rumania	156	787,58	8,18	6.081,13	17
	SVN - Eslovenia	169	597,77	7,03	6.492,41	36
	SWE - Suecia	1.386	30.655,33	9,54	169.098,70	33
	Total UE	86.185	1.666.273,27	8,86	6.839.262,95	29

Fuente: Estadísticas MAGRAMA (Registro Europeo de Buques)

presencia en caladeros internacionales. Presencia que va acompañada de una capacidad tecnológica que está siendo exportada a países que no la tienen.

El cuadro (página anterior) muestra la capacidad pesquera de los Estados Miembro (EM) de la Unión Europea (UE). Por población, situación, peso político y desde luego potencia pesquera, España debería estar en el grupo de los cinco grandes de la UE (cuatro después del *Brexit*). En su momento, el resultado de las negociaciones de acceso no fue como hubiéramos querido y nos quedamos, junto con Polonia, con un peso de 27 votos, en lugar de los 29 que tienen Francia Alemania, Reino Unido e Italia.

No obstante, a pesar de las reducciones y renunciaciones que hubo que hacer para acceder a la UE, España mantiene un potencial pesquero envidiable a nivel de la UE al ser el sector pesquero más importante respecto al conjunto de Estados miembros.

Hoy día se dispone de una magnífica herramienta para tener datos fiables de la flota pesquera y ejercer el control de todas las actuaciones de la Administración y es el «Censo de la flota pesquera operativa». Este censo es una base de datos informática, que se coordina con el «Centro de Flota Pesquera Operativa» y que contiene los parámetros de todos los barcos de bandera



Características del buque: ISABEL Y MANOLO

Código del buque	12927
Nombre del buque	ISABEL Y MANOLO
Matrícula	MA-5
Folio	621
Lista	3
Estado	DESGUAZADO
Fecha estado	11/02/2009
Fecha entrada en servicio	08/02/1928
Puerto base	ADRA
Censo por Modalidad	ARRASTRE DE FONDO EN EL MEDITERRANEO
Arqueo GT	19
Arqueo TRB	16,63
Eslora total	14,58 M.
Eslora PP	12,2 M.
Potencia	170 CV.
Material casco	MADERA

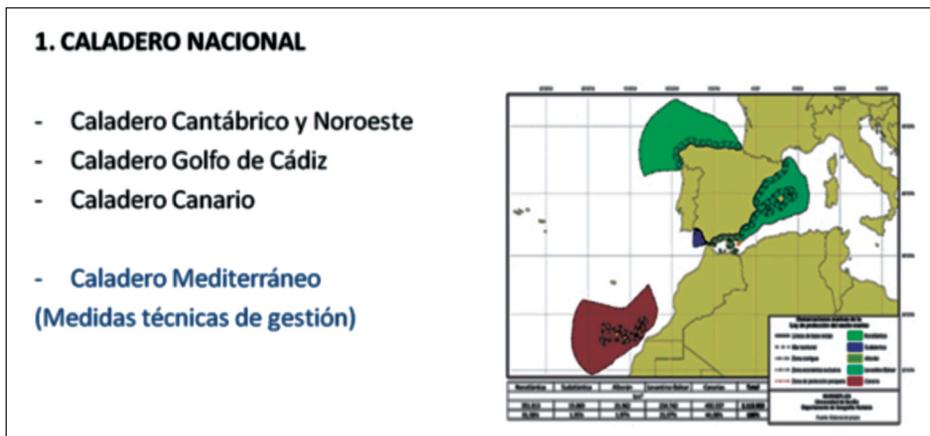
española, que pueden ejercer actividad pesquera. Este centro está conectado con el Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima de la Armada (COVAM) y en el futuro lo estará con el Centro de Coordinación y Control que está montando la Guardia Civil.

Los Caladeros

España pesca en el «Caladero Nacional» como se denomina tradicionalmente a las aguas de nuestro mar territorial y ZEE, tanto peninsular como insular, y en «Caladeros Internacionales», ya sea gracias a los «Acuerdos Pesqueros» con terceros países o a las aguas de la Alta Mar reguladas por las «Organizaciones Regionales de Pesca».

El Caladero Nacional está dividido en cuatro grandes áreas, Cantábrico y Noroeste, Golfo de Cádiz, Canarias y Mediterráneo. Las dos primeras, en estos momentos, tienen una única amenaza que es la biológica. El caladero canario es artesanal, apenas hay pesca industrial por lo que no se determina ninguna amenaza salvo la que podría derivarse —no se ha manifestado todavía— de la concurrencia de flotas de terceros países interesadas en la captura de túnidos y otras especies afines que se concentran en el caladero canario. El Mediterráneo, además de esa amenaza tiene otros problemas, con matices políticos y económicos que se tratarán más adelante.

La sostenibilidad de la pesca es hoy responsabilidad de la Política Pesquera Común (PPC) de la UE y es una competencia exclusiva de la Comisión. Un declive de las poblaciones, origina, entre otras, medidas correctoras como pueden ser la parada temporal y, en consecuencia, una reducción de la activi-



dad pesquera. De hecho en España para poder cumplir los límites que impone el «Total Admisible de Capturas-Total Allowable Catch» (TAC) y cuotas que establece la UE, hace tiempo que la flota pesquera operativa tiene limitado su crecimiento o tiempo de actividad.

El TAC es el límite anual de capturas que, para cada especie, establece la UE atendiendo al asesoramiento científico sobre la situación de los stocks pesqueros. Las cuotas es el porcentaje del TAC que se asigna a cada país, en base al principio de estabilidad relativa (fórmula política de reparto) en cada una de las cuadrículas geográficas en que está dividido el caladero comunitario.

La razón de fondo de este sistema es impecable, pues trata de evitar el colapso de las distintas especies. La UE hace el reparto de cuotas en base al *Principio de Estabilidad Relativa* (PER). Este principio se basa en el mantenimiento de las actividades tradicionales de pesca de cada país y en las necesidades de las regiones con una fuerte dependencia de la actividad pesquera. En el momento de la Adhesión del Reino Unido, e Irlanda, este principio de estabilidad relativa conllevó una variante específica que, a modo de salvaguarda, limitaba las alteraciones a la baja de las posibilidades de pesca que le podrían corresponder al Reino Unido. Esta especial consideración, que perdura en la Política Pesquera Común, se denominó las *Preferencias de la Haya* (1).

El problema para España es que, en las negociaciones de acceso a la UE en 1986, debido a las presiones, sobre todo, de Francia, Reino Unido, Dinamarca y Países Bajos, para cerrar el capítulo de pesca, que fue el último que se cerró, tuvo que admitir que no se reconocieran sus derechos históricos de pesca. De hecho, ya en 1976 cuando se estableció la Zona Económica Exclusiva de 200 millas, España había tenido que renunciar a hacer valer sus derechos históricos ante algunos países, para poder seguir pescando en sus nuevas aguas (ZEE).

La consecuencia es que la aplicación del PER no es justa para España. Así se da el caso de que, por ejemplo, en las zonas de pesca del Gran Sol, caladero tradicional de la flota pesquera española antes de la PPC, entre los años 1986 y 2000 España no entró en el reparto de algunas especies, y desde el año 2000 la cuota de merluza de España es muy inferior a la de Francia (55 por 100), a pesar de que la presencia española en esas aguas era muy superior a la francesa. Con la incorporación a la UE, España tuvo que reducir notablemente su capacidad pesquera. Bien es verdad que España poseía una flota pesquera

(1) Es interesante resaltar aquí las salvedades que estas Preferencias conceden a Irlanda y al Reino Unido que, en las resoluciones que adoptó la Comunidad Económica Europea en el Consejo de Ministros de La Haya en 1976 al aceptar las 200 millas de ZEE, consiguieron salvaguardar la dependencia de la pesca de sus comunidades costeras, de manera que, aún hoy, a partir de determinados niveles de TAC, no sufren las mismas reducciones de cuotas que otros EM, aunque la especie de que se trate esté en peligro de colapso.

superior a la de los diez países pertenecientes a la entonces Comunidad Económica Europea juntos y esa circunstancia creó pánico en los países comunitarios con intereses en el sector pesquero.

El Caladero Mediterráneo es una asignatura pendiente para todos, allí no se aplica la política de gestión basada en los TAC's y, la regulación de pesquerías se hace sobre la base de medidas técnicas. España tiene una flota sobre dimensionada que es necesario reducir, sobre todo en el norte del litoral. El problema del Mediterráneo es que en la franja del norte de África, las políticas de gestión y conservación de las pesquerías son limitadas, deficientes y, en algunos países por obvias razones políticas, ausentes. Aunque los gobiernos quisieran abordar las políticas de conservación, por el momento, no tienen capacidad para aportar datos ni tomar decisiones. El resto de los países, sobre todo los países de la UE han hecho esfuerzos para llegar a compromisos de gestión responsable que, en muchas pesquerías, conllevan reducciones de la actividad y sus capturas.-

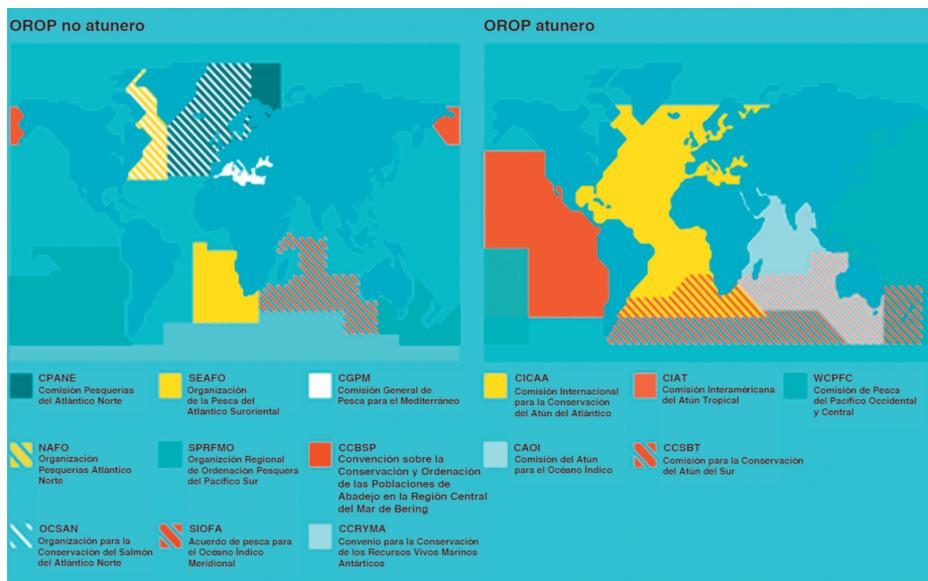
En el Mediterráneo el 92 por 100 de las especies están sobre explotadas y en riesgo de colapso. Se salva el atún rojo, que ha sido una historia de éxito gracias a España. El atún rojo estuvo a punto de colapsar en el año 2000 y entrar automáticamente en prohibición de captura y comercialización de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Se hizo un esfuerzo enorme de control con las capacidades de la Armada y la Guardia Civil (GC) para evitar la sobre explotación. Hoy día es una especie de alto valor que se ha recuperado.

En el resto del Mediterráneo otro problema grande es la actitud de Turquía, que contesta o condiciona la aplicación de las medidas de gestión, conservación y explotación sostenible. Como ejemplo de lo anterior, basta señalar su enfoque unilateral en la pesquería del rodaballo en el Mar Negro. La UE lo está intentando negociar sin éxito, tal vez por no incluir en la negociación todas las herramientas de presión política que tiene a su alcance.

Ante la dificultad política del enfoque multilateral en el Mediterráneo, España está tratando de llegar a acuerdos bilaterales con Francia e Italia para la explotación de pesquerías en el Mediterráneo occidental y, con la inclusión de Malta, en el central. España va a intentar cerrar un acuerdo de control regional con Francia para proteger los caladeros más próximos del Golfo de León y, las islas Baleares y dejar apartado para más adelante, los caladeros de alta mar sin que ello conlleve un abandono de su enfoque multilateral.

El Caladero Internacional está en las aguas de aquellos países ribereños con los que se tiene un *Acuerdo de Asociación Pesquera* o en las aguas controladas por las *Organizaciones Regionales de Pesca* (ORP) a las que pertenecemos.

A partir de que en el año 1976 se implantara la ZEE, España sintió la necesidad de establecer una serie de acuerdos bilaterales de pesca con los países



ribereños de los caladeros donde tradicionalmente estaba presente. Con la incorporación a la UE en 1986 España perdió la soberanía negociadora en esos acuerdos, que pasaron al ámbito de la PPC y a la competencia de la UE. Estos acuerdos han ido evolucionando a medida que se desarrollaban las capacidades de los países ribereños, su poder de negociación bilateral y se afianzaban en la Organización Mundial del Comercio (OMC) los modelos de cooperación multilateral que, entre otras consecuencias, conllevaron mayores exigencias y contrapartidas por parte de los Países en Vías de Desarrollo (PVD).

Ahora están vigentes los llamados acuerdos de «tercera generación». Gracias a esos acuerdos los países ribereños de las aguas donde pescamos, además de recibir ayudas financieras por el acceso a su ZEE, también incluyen contrapartidas financieras para desarrollar su sector pesquero o las zonas litorales altamente dependientes al tiempo que se favorece la actividad de la flota de la UE en sus puertos.

Estos acuerdos, inevitablemente, conllevan dos aspectos negativos. En primer lugar, que con la ganancia del acceso y la ayuda al desarrollo de los sectores pesqueros de estos países, los tiempos de permanencia de la flota UE tienen fecha de caducidad. La segunda perversión está relacionada con la cuota de mercado en la UE porque, con casi toda seguridad, la producción de las flotas de los países ribereños terminará en el mercado UE a un precio más competitivo debido a los menores costes de producción.

La UE, a diferencia de otras potencias que también están en la Organización Mundial de Comercio, como Estados Unidos que protege su producción nacional con barreras arancelarias, ha apostado decididamente por la «globalización» y ello conlleva dismantlar esas barreras para facilitar la entrada de importación de productos de la pesca de terceros países que, obviamente, acceden con mayores facilidades al mayor mercado del mundo de productos de la pesca.

Las ORP's son organizaciones internacionales que están formadas por países con intereses pesqueros en una zona de alta mar determinada. Una consecuencia inmediata de la gestión multilateral efectiva en la Alta Mar, implica que los Estados soberanos hagan concesiones en sus competencias y libertad en la alta mar y sobre sus nacionales para permitir que una Organización Regional Multilateral ejerza autoridad y regule su actividad pesquera. Así, la mayoría de estas organizaciones están facultadas para establecer límites al esfuerzo pesquero en el área de su competencia. España está presente en más de una decena y en todas ellas hay problemas políticos, biológicos y de gestión y control. A pesar de las dificultades es imprescindible realizar las negociaciones necesarias para mantener nuestra presencia en esos caladeros, puesto que la flota que opera en ellos es responsable de más del 50 por 100 de las capturas totales de la flota española.

El control de pesca

Dada la situación de sobre explotación de los recursos pesqueros, la UE ha adoptado medidas para controlar el cumplimiento de las normas de la PPC y el seguimiento exhaustivo de las capturas. Por ello, todos los EM deben supervisar las actividades de sus buques pesqueros tanto dentro como fuera de las aguas comunitarias. El control es, por lo tanto, unos de los pilares de la política de SEGEPESCA.

El control de las actividades pesqueras se realiza desde el *Centro de Seguimiento de Pesca*, donde, mediante las transmisiones de la llamada *caja azul* que lleva sellada cada pesquero, se conoce permanentemente su situación y actividad y el *Diario Electrónico de Abordo* (DEA), en el que los barcos anotan las capturas diarias y permite además que haya una comunicación directa con cada barco. Estas herramientas están a disposición de la Armada y la GC, para que puedan hacer llegar los avisos o instrucciones necesarias a toda la flota pesquera de manera eficaz.

El control pesquero no se limita a conocer lo que hacen los barcos en la mar. Se extiende a las licencias, autorizaciones y permisos de pesca, así como a las actividades de descarga en los puertos pesqueros, tanto nacionales como no nacionales. España es líder mundial en la lucha contra la pesca INDRN. Baste resaltar la relativamente reciente Operación SPARROW, que permitió

sancionar a varias empresas españolas por su implicación en la actividad de buques que habían realizado pesca ilegal. Gracias a la implantación de este enfoque de control integral, España ha alcanzado la capacidad de asegurar, como Estado, el control en los cinco elementos: Estado Costero, Estado Puerto, Estado de Bandera, Estado de Comercio y Estado de Ciudadanos.

Esta excelencia en el control pesquero ha permitido que España reciba del BUREAU VERITAS la certificación ISO:9001:2015, por su control integral.

Desde 1988 el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) tiene un acuerdo de colaboración con la Armada con muchas posibilidades, que al Ministerio le gustaría que fuera «más allá». Hoy día los tres patrulleros comprados por el MAGRAMA (90% fondos UE, 10 por 100 fondos del ministerio), ofrecen a España la capacidad para realizar empresas conjuntas, colaboraciones, intercambio de inspectores, etc. que, a su vez, nos permiten estar en todos los foros, aunque el recurso económico disponible sea escaso.

Sirvan de ejemplo las navegaciones que hacen nuestros patrulleros por el Atlántico Norte donde participan activamente en los acuerdos de inspección y control conjuntos de «Northwest Atlantic Fisheries Organization» (NAFO), en la Comisión de Pesquerías del Atlántico Este (CPANE-NEAFC), las asistencias multilaterales con Francia, Reino Unido e Irlanda y, también, los constantes apoyos en las pesquerías del caladero Nacional (península, Islas Canarias y Baleares, Ceuta y Melilla).

En otro orden de cosas, el Ministerio quiere, en cuanto sea posible, ampliar las actividades e inspección a los caladeros Mauritano, Saharai y Golfo de Guinea. El MAGRAMA querría aumentar el número de patrulleros, sin embargo, aunque la UE sigue estando dispuesta a aportar el 90 por 100, el presupuesto disponible, en estos momentos, no permite aportar el 10 por 100 restante.

En 1986 el MAGRAMA firmó un acuerdo con la Dirección General de la Guardia Civil (GC) para conocer los desplazamientos por tierra de pescado ilegal, y el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) tiene una presencia y capacidades extraordinarias. Con el tiempo, gracias a los ofrecimientos de la GC, el acuerdo se fue ampliando. Actualmente hay siete patrulleros del Ministerio operados por la GC.

Finalizada la presentación de la ponencia del Director General de Ordenación Pesquera se inició un coloquio en el que se planteó una interesante reflexión sobre la vigencia de los intereses nacionales en general, y el papel de la Armada en la defensa de los relacionados con la pesca.

El concepto de intereses nacionales parece que está evolucionando, por la dificultad que tienen las naciones para defenderlos de forma individual. Los intereses nacionales se defienden hoy día en foros, cada vez más complejos, donde se llega a veces a situaciones en las que un interés nacional pasa a ser un interés internacional, que defiende alguien que no es nacional.

Respecto a los intereses nacionales relacionados con la pesca, a tenor de la presentación, es evidente que el MAGRAMA los defiende en los foros internacionales, para que la flota pesquera española tenga las mayores cuotas de captura que permita la sostenibilidad del recurso. No obstante, la protección o defensa de la actividad de la flota pesquera que —junto con la función de control— es lo que correspondería a la Armada, es cada vez más difícil por no decir imposible. Tal vez en el caladero nacional se pudiera realizar con facilidad, mediante un trabajo complementario de la Armada y la Guardia Civil. Sin embargo, en el caladero internacional, que es el que produce el mayor porcentaje de capturas, resulta prácticamente imposible.

Es cierto que hoy día son muy raros los casos en los que la defensa de los intereses pesqueros se tenga que hacer mediante una acción naval. La Operación ATALANTA ha tenido un efecto colateral beneficioso para los pesqueros, pero no es su cometido principal. La solución de los problemas de los intereses pesqueros españoles en el caladero internacional se realiza mediante acciones políticas que dependen de la UE. El papel fundamental de la Armada es el de presencia y colaboración en las operaciones de control que se realizan con otros países. Presencia imprescindible, que, si la Armada no realizara, el MAGRAMA no tendría más remedio que buscar una contratación externa que la hiciera. Respecto al Caladero Nacional el Ministerio desearía que volviera la presencia de la Armada con una flota de patrulleros de pequeño y mediano porte, que permitiera una presencia constante en esos caladeros, sobre todo en la España insular.

Otro tema surgido en el coloquio fue la percepción de que al Ministerio le resulta indiferente que las operaciones de control pesquero fuera del mar territorial las realicen barcos de la Guardia Civil o las unidades de la Armada, a pesar de que los primeros tienen unas limitaciones, no sólo operativas, que no tienen los buques de guerra. Independientemente de los deseos que pueda tener sobre quién debe ejercer la función de control pesquero, SEGEPESCA tiene la responsabilidad de que ese control pesquero se haga y, en su gestión, no quiere ir más allá de conseguir los medios para realizar ese control. Existe un ministerio, el de Interior, que siempre se ha mostrado pro-activo en ir realizando cada vez más operaciones de control pesquero en la mar, ofreciendo sus medios a veces de forma gratuita, y otro, el de Defensa, para el que, desde hace ya bastantes años, esos cometidos tienen un prioridad baja. La realidad actual es que la Armada no ejerce control pesquero en el mar territorial, donde ha sido sustituida por la Guardia Civil, y esta Institución cada vez tiene más presencia y actividad fuera el mar territorial.