

# La veda como medida de gestión

Jordi Lleonart<sup>1</sup> y Ramon Franquesa<sup>2</sup>

## Introducción

Las vedas están siendo muy empleadas durante los últimos años en la gestión pesquera mediterránea. Nos referimos a las vedas temporales, consistentes en no pescar durante un periodo más o menos largo (un par de meses) con un arte concreto en una determinada zona. Estas vedas, mal llamadas biológicas, se han convertido en uno de los principales temas de interés, y también de conflicto, por parte del sector pesquero y de la administración.

En este escrito trataremos de analizar los distintos elementos de discusión sobre esta medida de gestión, tanto desde el punto de vista puramente técnico, (y por ende biológico) como desde el punto de vista económico.

## Aspectos biológicos

Los mecanismos técnicos de gestión pesquera son muy variados. Actúan sobre diversas partes sensibles del sistema pesquero y tienen diferentes niveles de efectividad así como de posibilidad de control.

Las medidas técnicas de gestión pueden actuar sobre la captura, sobre el esfuerzo o sobre la capturabilidad, y, a su vez, afectar por un igual a todos los valores de la mortalidad por pesca por clase de edad o talla (actúan como un escalar que multiplica al vector de mortalidades por pesca, o lo que es equivalente, toman la mortalidad por pesca como un escalar), o hacerlo de forma diferencial para las distintas clases, considerando, la mortalidad por pesca en su forma vectorial. En este marco se pueden clasificar todas las medidas de gestión de carácter técnico.

	Captura	Esfuerzo	Capturabilidad
<b>F como escalar</b>	<u>TACs</u> y cuotas	<u>Número de embarcaciones</u> <u>Tiempo de pesca</u> (horas al día, días a la semana, al año, vedas temporales etc.) <u>Dimensiones o cantidades de ciertos artes</u> (longitud de redes, número de anzuelos, etc.)	<u>Poder de pesca</u> (potencia, tonelaje, etc.) <u>Progreso tecnológico</u>
<b>F como vector</b>	<u>Tallas mínimas</u>	<u>Zonas protegidas</u> <u>Vedas espaciales</u> <u>Vedas temporales</u>	<u>Artes</u> (prohibidos, permitidos) <u>Características de los artes</u> (material de las mallas, tipo de mallas [cuadrada], mallas mínimas, medidas de anzuelos)

<sup>1</sup> Institut de Ciències del Mar, CSIC. (lleonart@icm.csic.es)

<sup>2</sup> Gabinet de Economia del Mar. Facultat de Ciències Econòmiques. Universitat de Barcelona (franques@arrakis.es)

Podemos ver que las vedas temporales pueden actuar en dos frentes:

- como simple regulación o disminución del tiempo de pesca
- para evitar la captura de ciertas clases de talla o edad (de una o varias especies) al coincidir su aparición en una determinada época, que es la que se veda.

Por otra parte se debe distinguir el tipo de artes a los que se aplica la veda:

- al arrastre, lo que es propiamente una veda a la captura de ciertas tallas de especies demersales. Obsérvese que no se aplica la veda al tipo de especie sino al arte. En este caso la veda temporal para un arte coincidiendo con la autorización de otros artes demersales (redes, palangres, etc.) constituye una medida que podríamos encuadrar en el grupo de las que actúan sobre la capturabilidad. A parte de ser una fuente de conflictos por esta misma razón. En 1998, en Cataluña, la veda afectó los puertos de Tarragona, Cambrils, L'Ametlla y l'Ampolla (los meses de mayo y junio) y Sant Carles de la Ràpita y Les Cases d'Alcanar (los meses de junio y julio).
- al cerco, lo que constituye básicamente una veda a la captura de anchoa y sardina. La veda afecta toda Cataluña, desde Barcelona a levante los meses de noviembre y diciembre de 1998, y de Vilanova a Sant Carles del 18 de diciembre de 1998 al 18 de febrero de 1999.

En ambos casos son vedas al arte. Otros artes distintos de los mencionados pueden desembarcar las especies propias de los artes vedados temporalmente. En particular los arrastreros pueden descargar boquerón en el periodo de veda (otra cosa es que realmente lo hagan en cantidades significativas).

¿Cuál puede ser la justificación biológica de una veda temporal?

Dos meses de veda (el tiempo habitual de las vedas temporales) representan una disminución de casi un 17% del tiempo total de pesca. Está pendiente de discusión si es equivalente eliminar tiempo de pesca de una sola vez (como los dos meses de veda) o hacerlo a lo largo del año, por ejemplo eliminando un día a la semana de pesca (lo que equivale a quitar el 20% de tiempo de pesca).

Para el caso de la veda de arrastre, no están claras las justificaciones biológicas en el caso que existan. Es bien sabido que el arrastre captura muchas especies con periodos de reproducción y reclutamiento distintos, por lo que un particular periodo solamente beneficiaría el reclutamiento o la reproducción de varias especies. Otro argumento que aparece a menudo se refiere al hecho de "dejar descansar el fondo" o facilitar que "el fondo se recupere", éste parece un argumento algo más sólido aunque no tiene una base científica suficiente. La eliminación del 17% del tiempo de pesca se ha comentado más arriba.

La veda de arrastre presentan un problema adicional, que podemos denominar "efecto frontera", consistente en la aparición de desequilibrios entre la actividad de las flotas pertenecientes a puertos contiguos, con y sin veda.

Para el caso de la veda de cerco, dada la época en que se practica, se justifica para evitar las capturas de los individuos inmaduros de la anchoa. Aún sin tener datos definitivos y completamente validados, parece que durante los meses de otoño e invierno la captura de anchoa se compone básicamente de individuos juveniles, procedentes de la reproducción del verano anterior. Los análisis realizados hasta el momento muestran que el boquerón no presenta una evidente sobrepesca de crecimiento, mientras que el peligro de sobrepesca de

reclutamiento (impidiendo que los individuos se reproduzcan al menos una vez) es grande. Las vedas practicadas tendrían este sentido (aunque dos meses es poco tiempo para ello).

### **Aspectos económicos**

Las vedas frecuentemente tienen un sentido económico, al que sin embargo no suele hacerse mención. Se conoce, se supone su existencia, pero prefiere evitarse toda referencia en decisiones y regulaciones.

Una veda debe significar una compensación económica, derivada de la recuperación de los estocs. Se pesca menos ahora, para pescar más después. Pero frecuentemente este beneficio resulta demasiado diferido para ser un elemento importante de decisión. En la práctica, son otros factores mucho más a corto plazo, los que predisponen a una veda o incluso a su exigencia por parte del sector pesquero. Una veda puede significar, a corto plazo, tres tipos de beneficio para el pescador:

- Un beneficio derivado de la reducción de los costes operativos. Si el volumen final de capturas se mantiene constante, con menos días de pesca los costes se reducen en rubricas como el gasto de carburante.
- Un beneficio derivado del aumento de precios. Al disminuir el volumen de capturas, aumenta el precio, razón por la que se establecen vedas en momentos diferentes, en lugares vecinos.
- Un beneficio derivado de los ingresos de compensación, en el caso que la administración financie la veda.

Pero a corto plazo, una veda puede implicar también pérdidas, como las que se derivan de una reducción de las ventas o otras más difíciles de evaluar como la pérdida de mercados.

Más allá de los resultados económicos a corto plazo para el sector, debería empezarse por considerar sus efectos en un sentido global y a largo plazo.

Una veda es coherente económicamente en el caso de que no existan compensaciones y sea aceptada por el sector. O bien si existen compensaciones, pero se trata de una situación que no se produce de forma regular (accidente medioambiental, acontecimiento meteorológico, derrumbamiento de los precios, etc.).

Si una veda se convierte en una ayuda estructural, pierde su sentido económico. Es importante recordar el porqué. La sobrepesca se deriva de un exceso de esfuerzo pesquero sobre un recurso. Este exceso es consecuencia de que en algún momento del pasado, ha existido un nivel alto de beneficios que ha atraído inversión (o a que se haya incentivado esa inversión con ayudas a la construcción). La sobrepesca se reduce con el tiempo, al producirse con el agotamiento biológico del recurso, pérdidas económicas que estimulan la reducción de la inversión y el esfuerzo. Esta reducción puede ser peligrosamente lenta, porque al no poderse reconvertir el capital invertido, este (en forma de barcos de pesca) tiende a emplearse aun cuando tenga pérdidas hasta agotar su vida útil. En este periodo, que puede durar diez o quince años, puede degradarse severamente el recurso.

Si se financian las vedas temporales de forma regular, se rompe ese mecanismo desincentivador del esfuerzo excesivo. Sintéticamente, se compensan las pérdidas que deberían inducir una reducción del esfuerzo. Con ello la sobrepesca y la degradación del

recurso y la dependencia del sector se mantiene y agrava. Es por esta razón, por lo que la Comisión Europea no acepta vedas financiadas año tras año.

Ello no implica que debamos aceptar como única vía de recuperación, el implacable castigo del mercado sobre un capital excesivo. Puede ser razonable, ayudar a esa adaptación incentivando la retirada. Es decir la reconversión de capital excedente (barcos) en dinero por parte de la administración, para que se recupere el resto de los barcos y el recurso.

No se trata de que no deba existir intervención económica pública para recuperar el sector, pero si de que las ayudas públicas tengan un efecto positivo a largo plazo. Frecuentemente, esta intervención es imprescindible para asegurar un proceso que mantenga un nivel de vida aceptable en las comunidades marítimas. Y ello es tanto más así, en el Mediterráneo, en que estamos hablando de un capital que es la única forma de vida y el único recurso de comunidades pesqueras, que se ven despojadas de toda capacidad e incluso endeudadas al generarse situaciones de sobreinversión y sobrepesca. Hay muchas razones para estimular una intervención que dé salida a esa inversión incorrecta e inviable en esas circunstancias.

El problema es que no toda ayuda pública, contribuye a ese proceso. Hay ayudas que (a) contribuyen, hay ayudas que (b) no tienen un efecto importante en mejorar la situación y hay otras que (c) la empeoran.

Para distinguir este efecto, debemos evaluar el impacto de las ayudas. Si después de aplicar la ayuda, la rentabilidad de los barcos mejora sin provocar nueva sobrecapacidad y el recurso es explotado de forma sostenible estamos ante una ayuda positiva (a). Si después de aplicar la ayuda año tras año nos mantenemos en la misma situación, su impacto es nulo (b). Si el resultado es que la flota tiene mayores pérdidas y el recurso está aún en peores condiciones (c) la ayuda empeora la situación.

En general las ayudas a la reducción de flota entran la categoría (a), las vedas puntuales en la (a) o la (b) y las vedas estructurales en la (b) o la (c).

Desde la perspectiva económica las **vedas puntuales** (aquellas derivadas de una situación extraordinaria) deberían además de tener una justificación biológica, un análisis económico de la forma de aplicación. Es en función de ese doble análisis que debería determinarse el momento entre los posibles, del año en que se aplica, que debe ser el menos doloso para los mercados. Las áreas que afecta entre las posibles, los artes, etc. Se trata de obtener la máxima preservación de los recursos, con las mínimas pérdidas económicas posibles.

Las vedas financiadas por la administración han sido frecuentemente aplicadas en el Mediterráneo. Ello responde en parte a que es una de las posibles líneas de ayuda a las que las administraciones (central y periféricas) pueden acogerse y a que a pesar de las restricciones que se han ido introduciendo, es un instrumento conocido por los pescadores y relativamente aceptado.

Es positivo que a través de estos apartados presupuestarios se haya transferido unas rentas a un sector en dificultades. Sin embargo, más allá de la urgencia con que las administraciones deben aprovechar las posibilidades ofrecidas por las regulaciones de la DGXIV de la Comisión Europea, se debería empezar a analizar si esta es la mejor forma de emplear los fondos estructurales comunitarios.

Por ejemplo en Cataluña entre 1991 y 1998 se han destinado 1.829 millones de pesetas aportados por la Generalitat, el MAPA y la Comisión Europea destinados a vedas que han

afectado una flota de unos 200 arrastreros y 100 cerqueros<sup>3</sup>. Podemos estimar el valor de esa flota en unos 20.000 millones de pesetas. Por tanto esos recursos hubiesen podido reducir un 9.5% de la flota, con lo que se hubiese contribuido a garantizar una ocupación estable a la restante y una estabilidad en los recursos. Aún sin disponer de datos tan precisos la situación es similar en el resto de Comunidades Autónomas.

Las opciones posibles a lo largo de estos 10 años (de un periodo largo) eran diversas y complejas. Era posible reducir entre un 15 y un 20% del esfuerzo a lo largo del periodo, pero al final quedándonos (en lo que respecta a los fondos empleados) en el mismo punto en que estábamos, es decir con un exceso de flota que necesita estructuralmente ayuda pública. O bien era posible reducir solo un 9,5% de forma definitiva, actuación que hubiese incentivado el abandono de la actividad disuadiendo de la reinversión, con lo que al final del periodo hubiese sido posible llegar a un punto reducción definitiva del esfuerzo superior al 9,5.

No se trata de una decisión ni clara, ni fácil. Tanto más porque el corto plazo tiene diferencias, sociales, económicas y políticas respecto el largo plazo: la vida social no es una ecuación matemática. Pero aún así, no se debe evitar la necesidad de conocer las posibles alternativas y valorarlas adecuadamente para el futuro.

Estamos refiriéndonos a un volumen de recursos importante a lo largo del tiempo, que pueden contribuir a una mejora en el ámbito social y en el estado del recurso. Por ello se hace necesario iniciar una reflexión sobre la forma en que se están aplicando estos recursos. Reflexión que puede llevarnos a la conveniencia de cambiar algunas inercias, que están haciendo perder un tiempo y fondos cada vez más escasos. Reflexión que nos lleve a considerar:

- a) La necesidad de que las administraciones dispongan de una mayor flexibilidad en la asignación de los presupuestos de la Política Común de Pesca Europea.
- b) La urgencia de que se entienda por parte del sector, que esas ayudas no serán eternas y que por tanto hay que dar el empleo más eficaz para una pesca sostenible (biológica y económicamente) a cada euro destinado a la mejora del sector.
- c) La conveniencia de efectuar análisis científicos previos, que evalúen previamente el probable impacto a corto, medio y largo plazo de las ayudas empleadas.

## Conclusiones

- Desde un punto de vista biológico, la base científica que justificar el empleo de las vedas temporales como una medida de gestión es insuficiente.
- Desde un punto de vista económico, una veda es oportuna si es puntual y considera en lo posible los efectos económicos. La mayor parte de aplicaciones de vedas no se ajustan a esos requisitos en la actualidad.

---

<sup>3</sup> Los datos que se presentan referentes a Cataluña se han obtenido gracias al proyecto de investigación, actualmente en curso, "Estudi de seguiment dels plans d'arrossegament i encerclament a Tarragona" financiado por la Direcció General de Pesca Marítima de la Generalitat de Catalunya, y ejecutado por el GEM y el ICM (CSIC).