

Invisible Fishermen. The Rise and Fall of the British Small Boat Fleet

Emma Cardwell

Pescadores invisibles. Ascenso y ocaso de la flota pesquera de barcos pequeños en el Reino Unido*

Emma Cardwell

* Traducción de Miguel A. Crespo Perona

Invisible Fishermen. The Rise and Fall of the British Small Boat Fleet

Emma Cardwell

School of Geography and Environment
University of Oxford (United Kingdom)

Introduction

In the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the commercial fishing fleet is largely made up of small boats. In 2010, approximately 78% of the fleet (5,047 licensed vessels) were registered as under ten metres long (MMO 2010). These small boats, commonly referred to as “under tens”, usually fish in inshore areas close to the coast, and employ over half of United Kingdom (henceforth referred to as UK) fishers, along with providing a number of onshore jobs (MMO 2010; EFRA 2011). Despite making up the majority of vessels and providing employment for the majority of UK fishers, the 78% of UK fishing boats in the under ten sector, are prevented by law from catching all but a very small proportion of the UK’s sea fish, and the majority of the UK’s allocated catch can, by law, only be caught by larger boats.

Pescadores invisibles. Ascenso y ocaso de la flota pesquera de barcos pequeños en el Reino Unido

Emma Cardwell

Escuela de Geografía y Medio Ambiente
Universidad de Oxford (Reino Unido)

Introducción

En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la flota pesquera comercial se compone principalmente de barcos pequeños. En 2010 aproximadamente el 78% de la flota (5.047 barcos con licencia) se inscribieron como barcos con menos de diez metros de eslora (MMO 2010). Estos barcos pequeños, a los que comúnmente se los llama “de menos de diez”, pescan normalmente en áreas de bajura, cercanas a la costa, y dan empleo a más de la mitad de los pescadores del Reino Unido, al mismo tiempo que proporcionan un gran número de empleos en tierra (MMO 2010; EFRA 2011). A pesar de constituir la mayor parte de la flota y de proporcionar empleo a la mayoría de los pescadores, este 78% de los barcos de pesca, el sector de menos de diez metros, tiene asignada por ley la captura de solamente una pequeña proporción de los peces de las aguas del país, puesto que la mayor parte de la captura asignada por ley en el Reino Unido corresponde a barcos más grandes.

UK fisheries are part of the European Union Common Fisheries Policy total allowable catch (TAC) regime. The UK government allocate the catch shares assigned by Europe among UK fishers using a quota system. This quota system grants the owners of fishing boats (rather than fishers) the right to catch a certain proportion of a given area's TAC. Vessel owners were originally allocated these rights by a system called grandfathering. With grandfathering, a vessel is granted the right to continue to catch the proportion of fish that it has historically taken. This system ensures that there is stability in the fishery when the governance regime is converted to a rights based management scheme. When granting fishing rights in the UK, however, the government did not take into account the historic catches of all the boats in the fleet: no boats under ten metres long were granted a right to fish based on their historic catch. Consequently, under tens currently have a much smaller proportion of the UK catch than boats longer than ten metres. In 2011, the under tens were given the right to around only 1.2% of the UK catch in the North Sea (ICES area IV) and about 7% of the UK catch in the English Channel, Western approaches, Celtic sea and Irish sea (ICES area VII).¹

For fishers operating out of boats less than ten metres long, the quota system is also very inflexible. The UK government sets under ten quota limits centrally and on a monthly basis, with no input from fishers, and any quota that remains unused at the end of the month cannot be carried over for future use. Under ten fishers are subject to criminal punishment if they break the strict terms of their quota allocation. For most boats that are over ten metres, however, quota is organised in

¹ UK quota allocation data from the UK Marine Management Organisation, Quota Allocations 2011. Available from Internet: www.marinemangement.org.uk/fisheries/management/quotas_allocations.htm [date of access 12-5-2020].

La industria pesquera del Reino Unido forma parte del régimen de Política Pesquera Común de la Unión Europea con un Máximo de Captura Permitido (TAC por sus siglas en inglés). El gobierno del Reino Unido asigna a los pescadores del país las participaciones en las cuotas de captura asignadas por Europa, y para ello utiliza asimismo un sistema de cuotas. Este sistema de cuotas garantiza a los propietarios de los barcos (en lugar de a los pescadores) el derecho a capturar una cierta proporción del máximo de captura permitido (TAC) para cada área. A los propietarios de los barcos se les asignaron originariamente estos derechos siguiendo un sistema basado en la importancia del precedente en el derecho anglosajón. Con este sistema, a un barco se le garantiza el derecho a continuar capturando la proporción de peces que ha estado capturando históricamente. El sistema se asegura de que haya estabilidad en la industria pesquera cuando el régimen de gobernanza se ve convertido en un régimen basado en derechos. Sin embargo, al conceder derechos de pesca en el Reino Unido, el gobierno no tuvo en cuenta el historial de capturas de todos los barcos de la flota: no se concedió ningún derecho de pesca basado en su historial de captura a ningún barco por debajo de diez metros de eslora. En consecuencia, los barcos con esta eslora tienen actualmente asignada una proporción mucho más pequeña de la captura total del Reino Unido que los barcos de eslora mayor. En el año 2011, a los “de menos de diez” se les concedió el derecho a aproximadamente tan sólo el 1,2% de la captura del Reino Unido en el Mar del Norte (zona IV del Consejo Internacional para la Exploración Marina—ICES—) y alrededor del 7% de la captura del Canal de la Mancha, las Aguas Occidentales, el Mar Céltico y el Mar de Irlanda (zona VII del ICES).¹

Para los pescadores que faenan en barcos de menos de diez metros de eslora, el sistema de cuotas es además inflexible. El gobierno del Reino Unido establece límites de cuota para estos barcos de manera central, mensualmente, y sin consultar a los pescadores, y cualquier cuota que no se haya usado al término del mes no puede acumularse para un uso futuro. Los pescadores de barcos de menos de diez metros están sujetos a procesamiento penal si infringen los estrictos términos de su asignación de cuota. Para la mayoría de los barcos que tienen más de diez

¹ Datos de asignación de cuota tomados de la Organización de Gestión Marina del Reino Unido en 2011. Disponibles en Internet en: www.marinemanagement.org.uk/fisheries/management/quotas_allocations.htm [fecha de acceso: 12-5-2020].

a far more flexible way. Management is devolved to industry associations (Producer Organisations or POs) that allow vessel owners flexible annual take-up of their quota rights. Within the PO system, individual vessels cannot be legally prosecuted for exceeding their quota allocation.



Figures 1 & 2: Near shore share fishermen landing St Richard at the Blue Stade of Hastings in 2011. Photos: Thomas Højrup.

metros, sin embargo, la cuota se organiza en términos más amistosos. La gestión se delega en las asociaciones de la industria pesquera (las Organizaciones de Productores), que permiten a los propietarios de barcos una distribución anual flexible de sus derechos de cuota. Dentro del sistema de las Organizaciones de Productores, los barcos individuales no son denunciados legalmente de manera automática por excederse con su asignación de cuota.



Fotos 1 & 2: Pescadores encallan sus barcos en Blue Stade, en Hasting, en 2011. Fotos: Thomas Højrup.

Fishers in the under ten sector complain that this differentiation illegally and unfairly discriminates against smaller boats, subjecting them to a management system that is unfairly punitive and that without justification denies them the right to fish. The under ten sector argues that quota under-allocations prevent small scale fishers from earning a living wage and ignore their historic rights to fisheries, whilst concordantly granting free quota on the basis of historic rights to their larger contemporaries. This chapter presents the story of how this conflict of scale in UK fisheries management developed, and provides a cautionary tale of the difficulties of catch allocation in a fishery governed by rights-based management.

1. The Common Fisheries Policy and the Origins of the UK Quota System

When the UK negotiated entrance to the European Economic Community (which became the European Union in 1993, and is henceforth referred to as the Community) in the period from 1970 to 1972, fisheries were an important national interest. During negotiations on the form of the fledgling European Common Fisheries Policy (CFP), UK representatives were primarily concerned with calculating the benefits to the UK fleet of allowing common access for all European fishing boats to inshore waters (O'Neill 2000). European common access "up to the beaches" (meaning all Community boats could fish in all European nations' waters) would disadvantage smaller boats by increasing competition in the UK's fertile inshore waters, but would also allow domestic mobile distant-water fleets corresponding access to other Community members' shores. As a series of islands, the UK has some of the most productive fishing grounds in Europe, meaning common access

Los pescadores en el sector de los barcos de menos de diez metros se quejan de que esta diferenciación discrimina de forma ilegal e injusta en contra de los barcos más pequeños, sometiéndolos a un sistema de gestión que es injustamente punitivo y que les niega, sin justificación alguna, el derecho a pescar. El sector de estos barcos argumenta que las bajas asignaciones de cuota impiden a los pescadores a pequeña escala ganar un salario con el que vivir, e ignoran los derechos históricos de la industria pesquera, mientras que al mismo tiempo les otorgan cuotas gratuitas a sus contemporáneos más grandes, basándose en estos mismos derechos históricos. Este capítulo muestra la historia de cómo se desarrolló este conflicto de tamaño en la industria pesquera del Reino Unido, y constituye un aviso ejemplar sobre las dificultades de asignar capturas en una industria pesquera regida por la gestión basada en derechos.

1. La Política pesquera común y los orígenes del sistema de cuotas del Reino Unido

Cuando el Reino Unido negoció su entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE, que se convirtió en la Unión Europea en 1993) en el período que va de 1970 a 1972, la industria pesquera era un importante interés nacional. Durante las negociaciones sobre la aún naciente política pesquera común europea, los representantes del Reino Unido estaban preocupados principalmente por calcular los beneficios que reportaría a la flota del país el permitir a todos los barcos europeos la pesca en las zonas costeras (O'Neill 2000). El acceso común europeo "hasta la línea de playa" (implicando que todos los barcos de la Comunidad Económica Europea podrían pescar en las aguas de todas las naciones europeas) iría en detrimento de los barcos más pequeños al incrementar la competencia en las fértiles aguas costeras del Reino Unido, pero también permitiría el correspondiente acceso de las flotas móviles del Reino Unido a aguas distantes en las costas de otros miembros de la Comunidad Económica Europea. En tanto que un conjunto de islas, el Reino Unido tenía algunas de las zonas pesqueras más productivas de Europa, lo que significaba que el acceso hasta la línea de

up to home beaches would be a significant concession to other European parties; however, the advantages of corresponding access to the rich Norwegian waters, and the fisheries controlled by Denmark in Greenland and the Faroe Islands would greatly benefit domestic distant-water fleets. The UK had one of Europe's most significant distant-water fleets, and as Exclusive Economic Zones were claimed through the late 1970s and early 1980s the potential fishing opportunities for these large, mobile distant-water boats had diminished dramatically (Symes 1992). The UK government predicted that under these circumstances, the benefits of extending distant water opportunities in Norway, Greenland and the Faroe Islands would result in greater economic returns to the UK than those conferred by limiting access to domestic waters (O'Neill 2000). Notwithstanding, it soon became clear that domestic political mood would not allow for common access to inshore waters. Inshore fishermen were more numerous than distant-water fishers, and local politicians and a large number of voters vocally demanded full national fishing rights up to twelve nautical miles from the coast be retained, and ideally extended to fifty.²

In 1972, the existing members of the European Community agreed on a suggestion by UK politicians that national fishing limits would temporarily be granted for the area up to six nautical miles from national coastlines, moving out to twelve nautical miles for areas of specific local concern; although historic fishing rights of foreign boats would be recognised in the six to twelve nautical mile zone. The mandate of the CFP would remain common access to fisheries, and these temporary national limits would be reviewed ten years after the inception of the policy (Churchill & Owen 2009; O'Neill 2000). With this suggestion UK delegates were attempting to appease both

² HC Deb, 09 December 1981, vol. 14 cc877-921.

playa sería una concesión significativa a otros países europeos; sin embargo, las ventajas del acceso correspondiente a las ricas aguas noruegas, y a la industria pesquera controlada por Dinamarca en Groenlandia y en las Islas Feroe, beneficiarían en gran medida a las flotas de pesca de altura del Reino Unido. Éste tenía en ese momento una de las más importantes flotas de pesca de altura de Europa, y según se iban reclamando Zonas de Exclusión Económica a lo largo del final de la década de los 70 y comienzos de los 80, las oportunidades potenciales de pesca para estos grandes barcos móviles en alta mar habían disminuido dramáticamente (Symes 1992). El gobierno del Reino Unido predijo que, en estas circunstancias, los beneficios de extender las oportunidades de pesca de altura a Noruega, Groenlandia y las Islas Feroe tendrían como resultado mayores ventajas económicas para el país que las que se conseguían limitando el acceso a las aguas litorales (O'Neill 2000). A pesar de esto, pronto resultó claro que la tendencia política nacional no permitiría el acceso a las aguas litorales. Los pescadores costeros eran mucho más numerosos que los pescadores de altura, y los políticos locales y un gran número de votantes exigieron de viva voz retener los derechos de pesca nacionales intactos hasta las doce millas náuticas desde la costa, e idealmente extenderlos hasta las cincuenta millas.²

En 1972, los miembros de la entonces Comunidad Económica Europea se pusieron de acuerdo en una sugerencia hecha por los políticos del Reino Unido, por la que los límites nacionales de pesca se garantizarían temporalmente para un área de hasta seis millas náuticas desde la línea de costa del país, alcanzándose las doce millas náuticas para áreas de interés local específico, aunque respetando los derechos históricos de los barcos extranjeros que estuvieran tradicionalmente faenando en esta zona de entre seis y doce millas náuticas. El mandato de la Política Pesquera Común mantendría el acceso común a la industria pesquera, y estos límites nacionales temporales se revisarían diez años después de la implementación de las medidas (Churchill & Owen 2009; O'Neill 2000). Con esta sugerencia, los delegados del Reino Unido estaban intentando

² *Debate en la Cámara de los Comunes*, 9 de diciembre de 1981, vol. 14 cc877-921.

the inshore, small-boat fishermen's desire for coastal waters to be protected from foreign ingress, whilst still supporting the interests of the distant-water fleet, who were especially keen to regain previously lost access to Norwegian waters. The Norwegians, however, saw the proposal as a betrayal by the UK delegates, whom they had previously considered Community allies in fighting for national control over coastal fisheries. Norwegian delegates demanded a permanent twelve nautical mile exclusion zone, and when this was refused, eventually withdrew from Community negotiations, taking their fisheries with them (Churchill & Owen 2009). To this day, Norway remains outside of the European Union. UK distant-water fleets thus achieved no access to Norwegian waters under the CFP. On top of this, the Danish waters around the Faroe Islands and Greenland were also unforthcoming: Denmark declined to extend the CFP to the Faroe Islands, leaving their waters outside of the community pond. Greenland was granted full restrictions on Community fishing for up to twelve nautical miles until 1982, at which point its citizens voted to leave the European Community before foreign fleets could harvest their waters (Leigh 1983).

By 1973, without Norway, Greenland and the Faroes, the European common pond presented disappointing fishing opportunities for the UK fleet, with existing Community waters considered to be mostly over-fished (O'Neill 2000). The negotiations over the common pond had thus not solved the problems of the UK's mobile distant water fleet that had been locked out of foreign fishing grounds with the introduction of Exclusive Economic Zones. In Community negotiations to set up a quota system under the CFP, UK delegates argued that this should be taken into account in the division of Europe's Total Allowable Catch (TAC) between nation states, which

apaciguar los deseos de los pescadores de bajura, con pequeños barcos, de que las aguas costeras estuvieran protegidas de la injerencia extranjera, mientras que apoyaban los intereses de la flota de altura, que tenía especial interés en recuperar el acceso perdido a aguas noruegas. Los noruegos, sin embargo, vieron la propuesta como una traición por parte de los delegados británicos, a quienes habían considerado previamente como aliados en la lucha por el control nacional de la industria pesquera de bajura. Los delegados noruegos exigieron una zona de exclusión de doce millas náuticas, y cuando esto fue rechazado, se retiraron finalmente de las negociaciones de la Comunidad Económica Europea, llevándose su industria pesquera con ellos (Churchill & Owen, 2009). Hasta el día de hoy, Noruega permanece fuera de la Unión Europea. La flota de altura del Reino Unido no consiguió, por tanto, acceso a aguas noruegas por mediación de la Política Pesquera Común. Además, las aguas danesas alrededor de las Islas Feroe y Groenlandia tampoco eran muy propicias: Dinamarca declinó extender la Política Pesquera Común a las Islas Feroe, dejando sus aguas fuera del territorio de las aguas comunitarias. A Groenlandia se le garantizaron restricciones totales en pesca comunitaria de hasta doce millas náuticas hasta 1982, año en el que sus ciudadanos votaron salir de la Comunidad Económica Europea antes de que las flotas extranjeras pudieran sacar partido de sus aguas (Leigh 1983).

En 1973, sin Noruega, Groenlandia y las Feroe, las aguas comunitarias europeas presentaban oportunidades de pesca decepcionantes para la flota del Reino Unido, teniendo en cuenta que las aguas comunitarias existentes se consideraban en su mayoría sobre-explotadas (O'Neill 2000). Las negociaciones sobre la zona pesquera común no habían solucionado los problemas de la flota británica móvil de pesca de altura, que se había quedado bloqueada en aguas extranjeras con la introducción de las Zonas de Exclusión Económica. En las negociaciones de la CEE para instaurar un sistema de cuotas bajo una Política Pesquera Común, los delegados del Reino Unido argumentaron que las pérdidas de pesca de altura tendrían que ser tenidas en cuenta a la hora de la división del Total de Captura Permitido para Europa entre sus Estados miembros, y que esto debería calcularse no solamente a partir de registros del

should be calculated not just from a historic fishing record based on a reference period of recorded catches, but with reference to the losses to national fleets under legislative changes to access, and also the special needs of certain fisheries-dependent regions (such as the remote Shetland Isles). The Community agreed to these propositions, suggesting a preferential quota allocation for the UK. British fishermen have however questioned the validity of the track records used to establish the UK's historic rights, due to the paucity of reporting requirements.³ UK Government records during early CFP quota negotiations in 1980-1982 show some controversy about how beneficial European quota allocations were to UK fishermen.⁴

2. The Introduction of Logbooks Under the CFP

The Community's legislation that fishing boats should keep logbooks to record the time, place and quantity of catches of quota stocks caught was, conversely, entirely uncontroversial in the UK. Both fishermen and politicians were unanimous in their favour of logbooks, principally because of fears that the impending accession of the huge fishing fleets of Spain and Portugal into the common pond would increase overfishing, and resulting desires to tighten regulation of other Community members as much as possible. Many British fishermen felt that without the waters of Norway, the Faroe Islands and Greenland, the CFP essentially consisted of all of Europe fishing in British and Irish waters (O'Neill 2000), and were keen

3 UK fisherman (anonymous), personal communication, 2011.

4 See HC Deb, 26 November 1980, c526; HL Deb, 22 October 1980, vol. 413 cc1937-97; HC Deb, 09 December 1981, vol. 14 cc877-921.

historial pesquero, basado en un período de referencia de capturas registradas, sino también teniendo en cuenta las necesidades de ciertas regiones dependientes de la industria pesquera (tales como las remotas Islas Shetland). La CEE accedió a estas proposiciones, y sugirió una asignación preferencial de cuota para el Reino Unido. Los pescadores, sin embargo, han cuestionado la validez de la serie de registros utilizados para establecer los derechos históricos del Reino Unido, que pueden infra-representar el historial de capturas debido a las pocas exigencias de los requerimientos de informes en aquella época.³ Los registros del gobierno británico durante las primeras negociaciones de cuota de la Política Pesquera Común entre 1980 y 1982 muestran cierta controversia sobre lo beneficiosas que se pensaba que eran las asignaciones Europeas de cuota para los pescadores del Reino Unido.⁴

2. La introducción de libros de registro bajo la Política Europea Común

La legislación de la Comunidad Económica Europea según la cual los barcos de pesca debían llevar libros de registro para dejar constancia de la hora, el lugar y la cantidad de captura de la cuota asignada, fue acogida sin controversia alguna en el Reino Unido. Tanto los pescadores como los políticos estaban unánimemente a favor de los libros de registro, principalmente debido al temor a que el inminente acceso de las enormes flotas pesqueras de España y Portugal a la zona comunitaria incrementara la sobre-explotación, y teniendo como resultado el deseo de endurecer la normativa sobre otros miembros de la Comunidad Económica tanto como fuera posible. Muchos pescadores británicos tenían la sensación de que sin Noruega, las Islas Feroe y Groenlandia, la Política Común Europea consistía en que toda Europa pescara en aguas británicas e irlandesas (O'Neill 2000), y les interesaba un control por parte de

3 Pescador anónimo del Reino Unido; comunicación personal en 2011.

4 Véase el *Debate de la Cámara de los Comunes* del 26 de noviembre de 1980, c526; el de la *Cámara de los Lores* del 22 de Octubre de 1980, vol. 413 cc1937-97; el de la *Cámara de los Comunes* del 9 de diciembre de 1981, vol. 14 cc877-921.

for as much Community policing and catch recording as possible. Furthermore, as domestic quota management was based on catch records of individual vessels, taken over a reference period of five years, European logbook requirements would allow more efficient and accurate quota allocation.

The Community brought in the first logbook requirement in 1983, pushed through before the accession of Spain and Portugal. At this time, the principal aim of the legislation was to police the large fishing vessels operating in the North Sea and Western Waters off Scotland. The regulation was not intended to apply to the Mediterranean Sea, where many small-scale boats operate. It was thus decided by the European Commission that exemptions be provided for small vessels and those engaged in inshore fishing. A lower limit on the size of vessel that had to report catches in logbooks was intended to ensure that the large-scale North Sea and Western Waters fisheries were regulated, without placing unnecessarily onerous demands on fishers in the Mediterranean and low-impact inshore fisheries. Taking into consideration the average sizes of vessels operating in the Mediterranean, North Sea and Western Waters, the Commission set a lower limit of ten metres for the logbook requirement.

This logbook requirement for over ten metre vessels was introduced in the UK in 1985. It marked a significant improvement in catch recording in the UK, which up to this point had been somewhat cursory. Before logbooks, landings at major ports were recorded by monitoring markets. For smaller ports, casual workers were employed by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food⁵ to collect landings data on an *ad hoc* basis.

⁵ The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) became The Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) in 2001.

la Comunidad Económica y un registro de las capturas tan exhaustivo como fuese posible. Además, puesto que la gestión de la cuota nacional se basaba en los registros de captura de barcos individuales, con un periodo de referencia de cinco años, los requerimientos europeos de los libros de registro permitirían una asignación de cuotas más eficiente y precisa.

La Comunidad Económica Europea se apresuró a introducir por primera vez el requisito de libros de registro en 1983, antes del acceso de España y Portugal. En esta época, el objetivo principal de la legislación era controlar los grandes barcos que operaban en el Mar del Norte y en las aguas al oeste de Escocia. No se pretendía que se aplicara la normativa al Mar Mediterráneo, donde operaban muchos barcos a pequeña escala. Se decidió así por parte de la Comisión Europea que debían proporcionarse exenciones a los barcos pequeños y a los que se dedicaban a la pesca de bajura. Poniendo un límite por abajo al tamaño de los barcos que tenían que informar de sus capturas en los libros de registros se pretendía asegurar que las industrias pesqueras a gran escala del Mar del Norte y de las Aguas Occidentales quedaban reguladas, sin hacer innecesarias exigencias onerosas a los pescadores del Mediterráneo y a las industrias pesqueras de aguas costeras, de bajo impacto. Tomando en consideración los tamaños medios de los barcos que operaban en el Mediterráneo, en el Mar del Norte y en las Aguas Occidentales, la Comisión estableció un límite inferior de diez metros para el requisito de los libros de registro.

Este requisito del libro de registro para los barcos de más de diez metros fue introducido en el Reino Unido en 1985. Marcó una mejora significativa en la información sobre las capturas en el país, que hasta este momento había sido más bien superficial. Antes de los libros de registro, los desembarcos en los principales puertos eran registrados por los mercados que los controlaban. Para puertos más pequeños, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF por sus siglas en inglés)⁵ empleaba a trabajadores temporales para recoger datos de los desembarcos de manera esporádica.

⁵ El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF) se convirtió en 2001 en el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA por sus siglas en inglés)

3. The Role of Producer Organisations in UK Quota Allocation

As fishing vessels over ten metres long across Europe became more heavily regulated under the logbook requirements, the fishing industry in the UK sought ways to improve the management of the quota system. The UK had a history of quota management for some stocks under the North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), but the introduction of the CFP in 1983 dramatically increased the number of stocks subject to quotas (Hatcher *et al.* 2002). Monthly landing limits were gradually applied to all fishing for quota stocks by every boat that kept a logbook – all those that were over ten metres long (Hatcher *et al.* 2002).

In the early days of the CFP, many larger vessels had joined Producer Associations (POs). These voluntary associations of fishermen and vessel owners were first set up under EC legislation in the early 1970s to act as marketing organisations, and to undertake any other activities that would ensure fishing be carried out “along rational lines” (Council regulation EEC No. 3796/81), but they did not take a direct role in fisheries regulation.

In response to the monthly landing limits set for quota species after 1983, the Shetland Producer Organisation asked the UK government if it could be allowed to manage its own quota. As a series of islands far from the mainland, Shetland has a very self-contained fishing industry, and the devolved management of quota was a relatively logical step. In April 1984, the Shetland PO was given permission to manage its own quota of area IV and VI (North Sea and West of Scotland) haddock, which was around 6.5% of the UK haddock allocation. Both of the other Producer Organisations and the government

3. El papel de las Organizaciones de Productores en la asignación de cuotas en el Reino Unido

Al estar más fuertemente regulados los barcos de más de diez metros en toda Europa siguiendo los requerimientos de los libros de registros, la industria pesquera del Reino Unido buscaba también maneras de mejorar la gestión del sistema de cuotas. El país tenía precedentes históricos de gestión de cuotas en el caso de cantidades reguladas por la Comisión de Pesca del Atlántico Noreste, pero la introducción de la Política Pesquera Común en 1983 incrementó dramáticamente el número de cantidades sujetas a cuotas (Hatcher *et al.* 2002). Se aplicaron límites de descarga mensuales a toda la pesca de reservas de cuota por parte de cada barco que poseyera libro de registros —que eran todos los de más de diez metros de eslora (Hatcher *et al.* 2002).

En los primeros años de la Política Pesquera Comunitaria, muchos barcos grandes se habían unido a las Organizaciones de Productores. Estas organizaciones voluntarias de pescadores y propietarios de barcos se establecieron bajo legislación de la Comunidad Económica Europea en los primeros años de la década de los 70 para actuar como organizaciones de promoción y distribución de productos, y para asumir cualquier otra actividad que asegurara que la pesca se llevaba a cabo “de acuerdo a prácticas racionales” (Regulación N^o 3796/81 del Consejo de la CEE), pero no tomaron un papel directo en la regulación de la industria pesquera.

En respuesta a los límites mensuales de descarga establecidos para especies de peces de cuota después de 1983, la Organización de Productores de Shetland preguntó al gobierno del Reino Unido si podía permitírsele gestionar su propia cuota. Al tratarse de una serie de islas lejos del resto del territorio, Shetland tenía una industria pesquera muy cerrada en sí misma, y la delegación de la gestión fue un paso relativamente lógico. En abril de 1984, la Organización de Productores de Shetland recibió permiso para gestionar su propia cuota de merlango (*melanogrammus aeglefinus*, también llamado eglefino o anón) en el área IV y el área VI (Mar del Norte y oeste de Escocia), lo que constituía alrededor del 6,5% de la asignación de merlango al Reino Unido. Tanto las otras Organizaciones de Productores como el gobierno respaldaron esta decisión, interesados en ver cómo funcionaba

supported this move, keen to see how an experiment in devolution would work. The allocation went smoothly, devolution was deemed a success, and gradually other UK industry POs followed suit and more and more stocks were devolved to PO management.

Not all boats were members of PO, however. Membership was optional, and in the early days of POs as marketing bodies some fishermen considered PO leaders to be receiving money from fishermen's membership fees and contributing little in return. As quota management devolved, these non-PO-member vessels were left under the supervision of the government. The gradual devolution of quota management therefore saw the UK fleet of over ten metre boats split between two different management regimes: the vessels managed by the government became known as "the non-sector" and the PO members "the sector".

Many non-sector fishermen were critical of the differentiated regime that was forming for the sector and non-sector. Boats in POs were frequently allocated more quota than the non-sector, an outcome that an editorial in *Fishing News* (the UK's commercial fishing magazine) attributed to an attempt by the UK government to step out of quota management altogether by encouraging boats to join POs (*Fishing News*, 8th June, 1984). One non-sector skipper, Andrew Strachan of Peterhead, publicly declared in June 1984 that he would break his 30 tonne cod quota in protest of the fact that the other half of his pair trawl, whose skipper was a member of a PO, had received an allocation 50% higher than his own. Despite personally contacting the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food to register his offence, Strachan was not prosecuted.

un experimento de delegación. La asignación se produjo de manera fluida, la delegación se consideró un éxito, y poco a poco otras Organizaciones de Productores de otras industrias siguieron el ejemplo y más y más cantidades de peces eran delegadas a la gestión de las Organizaciones.

Sin embargo, no todos los barcos eran miembros de una Organización de Productores. Ser miembro era opcional, y en los primeros días de las Organizaciones como instituciones de promoción, algunos pescadores consideraron que los altos cargos estaban recibiendo dinero de sus cuotas de miembros pero contribuyendo muy poco a la industria por su parte. Al irse delegando la gestión de la cuota, estos barcos que no eran miembros de Organizaciones de Productores quedaron bajo supervisión gubernamental. La devolución gradual de la gestión de la cuota vio cómo la flota del Reino Unido de más de diez metros se dividía en dos regímenes de gestión diferentes: a los barcos gestionados por el gobierno se los llamó "de fuera del sector" y a los miembros de las Organizaciones de Productores se los llamó "el sector".

Muchos propietarios de barcos de fuera del sector de las Organizaciones de Productores criticaron el régimen diferenciado que se estaba formando para los de dentro y los de fuera. Los barcos de las Organizaciones de Productores recibían a menudo asignaciones de cuota mayores que los de fuera del sector, un resultado que una editorial del *Fishing News* (la revista de pesca comercial del Reino Unido) atribuyó a un intento por parte del gobierno de abandonar totalmente la gestión de la cuota animando a los barcos a unirse a las Organizaciones de Productores (*Fishing News*, 8 de junio de 1984). Uno de los patrones de fuera del sector de las organizaciones, Andrew Strachan, de Peterhead, declaró públicamente en junio de 1984 que no se ajustaría a su cuota de treinta toneladas de bacalao, en protesta por el hecho de que el barco de arrastre que hacía pareja con el suyo al faenar, cuyo patrón era miembro de una Organización de Productores, había recibido una asignación un 50% más alta que la suya. A pesar de contactar personalmente con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para dejar constancia de su delito, Strachan no fue denunciado.

At this point in the development of the differentiated quota system, the size of boats was not a political issue. Fishermen operating from boats under ten metres long did not have monthly catch limits or landings records, and were considered to largely operate outside of the quota management system and the allocation debate. Across the UK fishing fleet, differentiation was developing between the logbook keeping, quota-regulated over ten metre boat and their under ten metre colleagues, and then further within the over ten metre fleet between boats in the sector and non-sector. Over ten metre non-sector boats moved to join POs, to take advantage of the preferential quota management systems they offered. PO management proved a far more flexible and economically viable option to vessel owners, as the non-sector allocations were managed by the government with little flexibility, and criminal charges could be brought against any fisherman going over their quota allocations, whereas any fisherman catching more than his allocation within a PO would only be punished by that PO (Goodlad 1998). These boats joining the sector took their track record and associated quota allocation with them into the POs, and the pool of quota remaining in the non-sector decreased. Alarmed by the diminishing amounts of quota left in the non-sector pool as boats moved to PO management, the government “underpinned” non-sector quota in 1995 to prevent quota removals, which led to it falling to an unworkable amount. By 2010, in a total of 1,430 UK boats over ten metres long, there were roughly 490 in the over ten metre non-sector. Many of these remaining non-sector boats are now unable to join POs, which are unwilling to accept new members unless they bring quota allocations with them.

En este punto del desarrollo del sistema de cuotas diferenciadas, el tamaño de los barcos no era una cuestión política. Los pecadores que operaban en barcos de menos de diez metros de eslora no tenían límites mensuales de captura ni registros de descarga, y en general se consideraba que operaban fuera del sistema de gestión de cuotas y del debate de las asignaciones. Se estaba desarrollando una diferenciación en la flota pesquera del Reino Unido, entre los pescadores con barcos de más de diez metros, que cumplían con los registros y estaban regulados por cuotas, y sus colegas con barcos de menos de diez metros; adicionalmente, surgía otra distinción entre la flota de más de diez metros en Organizaciones de Productores y los que estaban fuera de ellas. Muchos barcos de fuera del sector de las Organizaciones de Productores se unieron a él, para beneficiarse del sistema preferencial de gestión de cuota que ofrecía. La gestión de las Organizaciones de Productores demostró ser una opción mucho más flexible y económicamente viable para los propietarios de barcos que la asignación a barcos de fuera por parte del gobierno, con poca flexibilidad, y según la cual podían presentarse denuncias penales contra cualquier pescador que sobrepasara sus asignaciones de cuota. En el sector de las organizaciones, cualquier pescador que capturara más de su asignación dentro de una Organización dada, sería castigado solamente por esa Organización (Goodlad 1998). Estos barcos que se unieron al sector de las Organizaciones de Productores se llevaron con ellos a las organizaciones respectivas su historial de registros y sus asignaciones de cuotas, y así la cantidad de cuota que quedaba fuera “del sector” disminuyó. El gobierno, alarmado por las cantidades decrecientes de cuota que quedaban fuera del sector de las organizaciones según los barcos se iban incorporando a la gestión de aquéllas, protegió las cuotas de fuera del sector de las organizaciones en 1995 para evitar la salida de cuotas de su gestión, lo que llevó a una caída de la cuota gestionada gubernamentalmente hasta llegar a una cantidad inmanejable. En 2010, de un total de 1.430 barcos británicos de más de diez metros, había aproximadamente 490 en la gestión de fuera de las Organizaciones de Productores. Muchos de los que habían quedado fuera no podían ya unirse a estas organizaciones, que no estaban dispuestas a aceptar nuevos miembros a menos que trajeran consigo asignaciones de cuota.

A working market for quota grew throughout the 1990s within and between POs. In 1993, the government granted POs the permission to retain the track records of member vessels when their owners surrendered their licences. The POs at this point had a variety of ways of managing quota: it could be kept in a pool, be allocated per-man, or administered with a mixture of different management methods; but the allocation of individual tradable quotas was increasing in popularity (Valatin 2002). Trading became more popular after 1996/1997, when the government allowed individual owners of decommissioned vessels to retain their quota and transfer it to other boat owners or lease it to other vessels – effectively creating a close approximation of a private property right (Hatcher *et al.* 2002). In 1998/1999, in a move contested in some corners as potentially illegal market interference, Shetland Council spent £5.8 million purchasing quota from decommissioned boats so it could be kept within the Shetland PO and prevented from permanently moving outside the Shetland Islands (Valatin 2002).

In light of the growing quota market, the UK government set fixed quota allocations (FQAs) in 1999. This move was intended to prevent fishermen from over-declaring catches in order to inflate their track record and acquire more quota – which had now acquired a market price. These fixed allocations were for most quota species based on a reference period of catches made from 1994-1996, and allowed a *de facto* system of Individual Transferable Quota (ITQ) to develop within the PO sector. The fixed quota allocation also established the share of the UK's catch that would henceforth be shared between POs (taking into account quota sales and potential entry or exit of vessel owners), the non-sector, and the under ten metre fleet.

A lo largo de la década de los 90 creció el funcionamiento de un mercado de cuota entre las Organizaciones de Productores y dentro de cada una de ellas. En 1993, el gobierno concedió a las organizaciones el permiso para retener el historial de los registros de los barcos miembros cuando los propietarios habían entregado sus permisos. Las organizaciones de productores tenían en este punto una gran variedad de formas de gestionar la cuota: podía mantenerse en una reserva, ser asignada por persona, o administrada mediante una mezcla de diferentes métodos de gestión; sin embargo, la asignación a propietarios de barcos de cuotas individuales con las que podían comerciar estaba incrementando su popularidad (Valatin 2002). El comercio de cuotas se hizo popular después de 1996 y 1997, cuando el gobierno permitió que los propietarios individuales de barcos dados de baja retuvieran su cuota y la transfieran a otros propietarios de barcos o la arrendaran a otros barcos —creando de hecho algo muy parecido a un derecho de propiedad privada (Hatcher *et al.* 2002). En 1998-99, en una acción que fue considerada en algunos lugares una potencial intervención ilegal en el mercado, el Ayuntamiento de Shetland gastó 5,8 millones de libras esterlinas en adquirir cuotas de barcos dados de baja para asegurarse de que la cuota se mantenía dentro de las Organizaciones de Productores de Shetland, y no se trasladaba permanentemente fuera de las Islas Shetland (Valatin 2002).

A la vista del creciente mercado de cuotas, el gobierno del Reino Unido estableció las Asignaciones Fijas de Cuota en 1999. Con esta acción se pretendía evitar que los pescadores declararan más captura de la real con vistas a inflar su historial de registro y adquirir más cuota —que ahora había adquirido un valor de mercado. Estas asignaciones fijas eran para la mayor parte de las especies de peces de cuota, basadas en un período de referencia de capturas establecido entre 1994 y 1996, y permitieron en la práctica que se desarrollara un sistema de Cuotas Individuales Transferibles dentro del sector de las Organizaciones de Productores. La asignación fija de cuotas establecía también la participación en la captura total del Reino Unido, que sería a partir de ahora compartida entre las Organizaciones de Productores (tomando en cuenta las ventas de cuota y las potencial salida y entrada de propietarios de barcos), los barcos de fuera del sector de las organizaciones, y la flota de menos de diez metros.

4. The Rise of the Under Ten Fleet

In the first decades of the CFP, monitoring of under ten metre vessel catches was still somewhat *ad hoc*. Many small boats did not need a licence until 1993; they had to submit neither logbooks nor landings data, and were only formally represented in quota calculations by the inclusion in national statistics of a nominal figure estimating under ten catches of TAC species, which were considered to be minimal (Hatcher *et al.* 2002). The small-boat inshore fleet was all but unregulated by the CFP, and was largely absent from the quota debate (Symes 2002; Hatcher & Cunningham 1994). This exclusion of smaller boats from the regulations of the CFP was entrenched in 1993 by the European Commission's Council Regulation 2847/93, which confirmed that boats under ten metres would not require logbooks. Indeed, the quota system was considered of such little import in the day to day management of under ten metre boats in the UK that a comprehensive study of inshore management published by English Nature in 2002 barely mentioned quota at all (Symes 2002). All boats fishing inshore (which covered the vast majority of under tens) were instead subject to a series of bylaws and controls exercised by local Sea Fisheries Committees (SFCs, which in 2009 became Inshore Fisheries and Conservation Authorities, IFCAs), localised bodies tasked with managing inshore waters around the United Kingdom. These SFCs chiefly managed stocks through area closures and gear restrictions.

As the quota system developed for boats over ten metres, the catching power of the laxly regulated under ten fleet gradually expanded. Fishermen had rushed to claim licences for under ten metre boats while they were given out freely, fearful of losing the chance thereafter. As the number of rules and regulations for larger boats increased, some over ten metre

4. El ascenso de la flota de menos de diez metros

En las primeras décadas de la Política Pesquera Común, el control de las capturas de los barcos de menos de diez metros era todavía algo puntual. Muchos barcos pequeños no necesitaron un permiso hasta 1993; no tenían que entregar ni libros de registros ni datos de las descargas, y solamente estaban representados en los cálculos de cuota por la inclusión en las estadísticas nacionales de una cifra nominal que estimaba las capturas, por parte de los barcos de menos de diez metros, de las especies de Captura Total Permitida, capturas que se consideraban muy pequeñas (Hatcher *et al.* 2002). La flota de pequeños barcos de bajura se encontraba sin regular por parte de la Política Pesquera Común, y estaba en su mayor parte ausente del debate sobre las cuotas (Symes 2002; Hatcher & Cunningham 1994). Esta exclusión de los barcos pequeños de las normativas de la Política Pesquera Común quedó atrincherada en 1993 por la Regulación 2847/93 del Consejo de la Comisión Europea, que confirmaba que los barcos de menos de diez metros no requerirían libros de registro. Ciertamente, el sistema de cuotas se consideraba de tan poca importancia en la gestión cotidiana de los barcos británicos de menos de diez metros, que incluso un exhaustivo estudio de la gestión de la pesca de bajura publicado por *English Nature* en 2002 apenas mencionaba las cuotas (Symes 2002). Todos los barcos que faenaban en aguas costeras (lo que cubría la gran mayoría de los de menos de diez metros) estaban sujetos sin embargo a una serie de normativas secundarias y de controles ejercidos por los Comités de Industria Pesquera Marina (que en 2009 se convirtieron en las Autoridades de Conservación y Pesca de las Zonas Costeras, IFCA por sus siglas en inglés), instituciones locales que tenían la tarea de gestionar las aguas costeras en todo el Reino Unido. Estos comités gestionaron los recursos pesqueros fundamentalmente a través del cierre de áreas y restricciones de aparejos.

Al desarrollarse el sistema de cuotas para los barcos de más de diez metros, la capacidad de captura de la flota de menor eslora, que estaba regulada de manera laxa, se expandió gradualmente. Los pescadores se habían apresurado a solicitar permisos para barcos de menos de diez metros mientras estos permisos se concedían sin requisitos, temerosos de que más adelante pudieran perder la oportunidad. Al aumentar el número de regulaciones y normativas para los barcos más grandes, algunos

boat owners sold their vessels (and associated quota rights) and bought smaller boats that would allow them fishing access without the onerous regulations of the over ten fleet. As this period of low regulation developed, a number of newly designed under ten metre boats appeared, which came to be referred to as “rule beaters”: these were vessels engineered to have the greatest possible catching capacity without breaking the ten metre mark, so still coming within the more relaxed management regime of the inshore fleet.

For non-boat owning fishermen, fishing in the under ten sector also proved attractive. Under ten fishermen are generally organised on the “share” system common in fishing, whereby crew and boat equally share the net returns of the catch. The companies running the UK mobile distant-water fleet, in comparison, tended to pay their crew flat wages supplemented by commission based on the profit achieved that trip. With the more equal share system, hands on smaller vessels could, when catches were good, earn money on an inshore boat far surpassing the wages on a distant water factory trawler.

5. The Fall of the Under Ten Fleet

Between 1998 and 2002, fears for stocks led to huge cuts in TACs. Quotas were reduced severely, and MAFF (which became DEFRA in 2001) began to tighten their controls on the small scale fleet. At the end of 1999, the first monthly catch limits were set for under ten metre boats, on North Sea nethrops (also known as langoustine). Over the next few years these catch limits were gradually extended to all quota stocks (Hatcher *et al.* 2002). The enforcement of these monthly limits was highly problematic for the under ten sector. The original quota allocation had not been created according to

propietarios de barcos de más de diez metros vendieron sus barcos (y sus derechos de cuota asociados) y compraron barcos más pequeños que les permitirían acceso a la pesca sin las onerosas regulaciones de la flota de más de diez metros. Mientras se iba desarrollando este período de reglamentación, apareció un cierto número de barcos de menos de diez metros con un nuevo diseño, a los que se les llamó “rompe-reglas”. Estos barcos estaban diseñados para tener la mayor capacidad posible de captura sin pasarse del límite de los diez metros de eslora, quedándose así aún dentro del régimen de gestión más relajado de la flota de menor escala.

Para muchos pescadores que no eran dueños de sus barcos, el trabajo en el sector de menos de diez metros también demostró tener sus atractivos. Los pescadores de bajura se organizan normalmente en el sistema de “participación”, común en el mundo de la pesca, por el cual la tripulación y el barco comparten en términos de igualdad los beneficios netos de la captura. Las compañías que operaban la flota móvil de pesca de altura del Reino Unido, por contraste, tendían a pagar a su tripulación solamente un salario, suplementado por una comisión basada en el beneficio obtenido en el viaje. Con un sistema de participación más igualitario, los pescadores de barcos pequeños fletados sobre la marcha, cuando las capturas eran buenas, podían ganar mucho más dinero en la costa que lo que les proporcionarían sus salarios en un barco de arrastre de pesca de altura.

5. El ocaso de la flota de menos de diez metros

Entre 1998 y 2002, la preocupación por las reservas de peces llevó a recortes enormes en el Total de Captura Permitido. Se redujeron severamente las cuotas, y el Ministerio (que se convirtió en el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales en 2001, DEFRA por sus siglas en inglés) empezó a endurecer sus controles sobre la flota de pequeña escala. Al final de 1999 se establecieron los primeros límites de captura para los barcos de menos de diez metros, para el *nephrops norvegicus* en el Mar del Norte (también conocido como langostino, escampo o cigala de Dublín). A lo largo de los años siguientes estos límites de captura se fueron extendiendo a todas las reservas de cuota (Hatcher *et al.* 2002). La implementación de estos límites mensuales resultó

historic catches based on track records, as was the case for the PO sector, but was based on nominal government estimations made in the absence of landings data, and these had grossly underestimated the catches made by small boats. Furthermore, unlike in the over-ten metre fleet, there had been no state-sponsored decommissioning in the under ten sector. Greater capacity, especially among the highly effective “rule beaters”, had also increased catching power in the sector. Additionally, any boat fishing against quota in the under ten metre pool was not allowed to buy quota, so the under ten metre boats could not supplement their meagre quota allocation by investing in more.

The management regime adopted by the government body MAFF was very unfavourable when compared to that of the POs managing the sector over-tens. Monthly catch limits were inflexible and remotely set on the basis of computer modelling carried out by government statisticians, with little transparency for fishers. The complicated process of allocation meant that fishers could sometimes be left not knowing the annual monthly limits until as late as April, May or even June, fishing on guesswork in the interim (Oliver 1998). In the absence of logbook records, the limits were policed through random sampling of catches (DEFRA 2009), although the 2005 introduction of the European Registration of Buyers and Sellers legislation, which recorded fish landings at first sale, greatly increased catch data for under tens. Under ten metre fishers would be subject to criminal prosecution if they exceeded their quota limits. As under ten metre boats could not remove a quota allocation from the government under ten pool, there was no real exit strategy, as they could not take a track record into a PO (Hatcher *et al.* 2002).

altamente problemática para el sector de barcos de menos de diez metros. Las cuotas asignadas originalmente no se habían creado de acuerdo al historial de capturas basado en los registros guardados, como era el caso del sector de las Organizaciones de Productores, sino que se habían basado en estimaciones nominales del gobierno, realizadas en ausencia de datos de descarga, y esto había infravalorado las capturas hechas por los barcos pequeños. Además, a diferencia de la flota de más de diez metros, no había existido un proceso de bajas con subvenciones del Estado en el sector de los barcos de menos de diez metros. La mayor capacidad, especialmente entre los altamente efectivos “rompe-reglas”, había incrementado también la capacidad de captura. Junto a esto, no se le permitió a ningún barco de los que pescaban con cuota en las reservas de los de menos de diez metros comprar más cuotas, de manera que los propietarios de barcos de menos de diez metros no podían suplementar su escasa asignación de cuota con la inversión en más cuotas.

El régimen de gestión adoptado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación era muy poco favorable cuando se lo comparaba con el de la gestión de las Organizaciones de Productores de los barcos mayores de diez metros. Los límites mensuales de captura eran inflexibles, y fijados de manera remota sobre la base de modelos informáticos que realizaban los estadistas del gobierno, con muy poca transparencia a los ojos de los pescadores. Los complicados procesos de asignación significaban que los pescadores podían quedarse a veces sin saber los límites mensuales para el año en curso hasta que llegaba el mes de abril, mayo, o incluso junio, pescando por estimación mientras tanto (Oliver 1998). Sin libros de registros, los límites se controlaban a través de muestras aleatorias de captura (DEFRA 2009). La introducción en 2005 de la legislación de Registro de Compradores y Vendedores Europeos que registraba las descargas de peces en la primera venta, incrementó en gran medida el número de datos sobre las capturas de los barcos de menos de diez metros. Recordemos que los pescadores de esta flota podían estar sujetos a procesamiento penal si se excedían de sus límites de cuota. Puesto que los barcos de menos de diez metros no podían llevarse consigo ninguna asignación gubernamental de cuota a su flota, ya que había sido protegida por el gobierno, no había en realidad ninguna estrategia de salida, ya que no podían entregar un historial de registros a una Organización de Productores (Hatcher *et al.* 2002).

Monthly catch limits for under ten metre vessels catching Channel cod were introduced in 2002. Inshore fishermen in the South-West of England disputed the punitive cod quotas enforced on under ten metre vessels; arguing they only caught cod for a limited number of months every year, that the set monthly limits were not a justifiable way to allocate the annual quota, and that the fish were so plentiful they could not avoid bringing them up when fishing for other species, meaning the quota rules enforced discarding (*Fishing News*, 13th December 2002). In Mevagissey, Cornwall, a group of fisher's children wrote to "Father Christmas" via DEFRA, begging not to be made destitute at Christmas (*ibid.*). The Mevagissey fishermen protested the lack of quota for small boats on environmental grounds, pointing out that they were netting with large mesh sizes and only taking mature fish, whilst, in the words of skipper Michael Brokenshire, "French trawlers take basket after basket of small cod and dump them back dead to save their quota allocation for the larger fish they catch. Is that conservation?" (*Fishing News*, 20th December, 2002: 14).

In 2002, in an attempt to ease the situation of the under ten fleet, DEFRA introduced legislation allowing under ten metre boats to lease quota from quota owners in the over-ten metre sector to supplement their meagre allowances. Unfortunately, leasing quota can be expensive⁶, and many fishermen took umbrage at having to pay a private company or individual for a "common" good that had been gifted to them for free (Gray *et al.* 2010). Leasing can leave little margin for benefit for fishermen, as owners often lease their quota at inflated

⁶ A number of cases of fishermen discarding hauls due to the high price of quota leasing have been reported. A set of Scottish pair trawlers working from Peterhead, for example, discarded over 1,000 boxes of cod in February 2011 when they caught their entire yearly cod quota in just one haul. The market price for cod at Peterhead at that time was £2 per kg, and the lease price for quota up to £1.60 per kg (John Kinsman, *World Fishing Today*, 6th February 2011. Available from Internet: <http://www.worldfishingtoday.com/news/default.asp?nyId=6886> [date of access 12-5-12]).

En 2002 se introdujeron límites de captura mensuales para los barcos de menos de diez metros que pescaban bacalao en el Canal de la Mancha. Los pescadores de bajura del suroeste de Inglaterra disputaron las cuotas punitivas de bacalao, aduciendo que solamente capturaban bacalao durante un número limitado de meses al año, de manera que los límites mensuales no eran una forma justificada de asignar la cuota anual, y que los peces eran tan abundantes que no podían evitar capturarlos cuando pescaban otras especies, de manera que las normas de cuota obligaban a realizar desechos (*Fishing News*, 13 de diciembre de 2002). En Mevagissey, Cornualles, un grupo de hijos de pescadores escribió a Papá Noel a través del Departamento de Medio Ambiente, rogándole que no los dejara en la miseria en Navidad (*ibid.*). Los pescadores de Mevagissey protestaban por la falta de cuota para los barcos pequeños basada en razones medioambientales, señalando que ellos pescaban solamente con redes de malla ancha que sólo capturaban peces adultos, mientras que en las palabras del patrón Michael Brokenshire, “los barcos de arrastre franceses cogen cestos y cestos de bacalao pequeño y lo vuelven a tirar al mar ya muerto para mantener la asignación de cuota para los peces más grandes que ellos capturan. ¿Es eso conservación?” (*Fishing News*, 20 de diciembre de 2002:14).

En 2002, en un intento de mejorar la situación de la flota de menos de diez metros, el Departamento de Medio Ambiente introdujo una legislación que permitía que los barcos tomaran en arriendo cuotas de los propietarios de cuotas del sector de más de diez metros, para suplementar sus escasas asignaciones. Desafortunadamente, el arriendo de cuotas puede ser caro⁶, y muchos pescadores tomaban a mal tener que pagar a una empresa privada o a un individuo por un bien “común” que se les había entregado a ellos gratuitamente (Grey *et al.* 2010). El arrendamiento puede dejar muy poco margen de beneficio para los pescadores, puesto que los propietarios a menudo arriendan su cuota a precios inflados (Grey *et al.*

⁶ Se ha informado de un cierto número de casos de pescadores que desechaban captura izada debido al alto precio de la cuota. Unos barcos de arrastre escoceses faenando en pareja en Peterhead, por ejemplo, desecharon 1.000 cajas de bacalao en febrero de 2011, cuando capturaron su cuota anual completa simplemente en una izada. El precio de mercado para el bacalao en Peterhead en ese momento era de dos libras el kilo, y el precio de arrendamiento de la cuota de hasta 1,6 libras el kilo (John Kinsman, *World Fishing Today*, 6 de febrero de 2011. Disponible en Internet: <http://www.worldfishingtoday.com/news/default.asp?nyId=6886> [fecha de acceso: 12-5-12]).

prices (Gray *et al.* 2010). The ability to lease quota, combined with the 1996/1997 DEFRA rule change allowing the individual owners of decommissioned vessels to retain quota, has led to a number of what the industry refer to as “slipper skip-pers”, quota owners who do not fish themselves, but make an income from leasing the right to fish to active boats. These were exclusively ex-over-ten metre vessel owners, as under ten metre vessel owners cannot keep any quota when their boats are decommissioned (Gray *et al.* 2010).



Figure 3 (Left side) : Paul Joy and his colleagues are fishing sole in the spring of 2011. Photo: Thomas Højrup.

Figure 4 (Right side): Paul Joy in his steering house returning to the landing place of Hastings, in 2011. Foto: Thomas Højrup.

2010). La capacidad para dar cuota en arriendo, combinada con el cambio de normativa del Departamento de Medio Ambiente de 1996-97, por el que se permite a los propietarios de barcos dados de baja retener sus cuotas, ha llevado a que surja un gran número de lo que la industria llama “patrones en zapatillas”⁷, es decir, propietarios de cuota que no pescan ellos mismos, sino que obtienen ingresos por arrendar sus derechos de pesca a barcos en activo. Se trataba exclusivamente de antiguos propietarios de barcos mayores de diez metros, puesto que los propietarios de barcos más pequeños no podían mantener ninguna cuota si sus barcos eran dados de baja (Gray *et al.* 2010).

⁷ Juego de palabras aliterativo en el original [N. del T.]



Fotografía 3 (Página izquierda): Paul Joy y sus colegas pescando lenguado en la primavera de 2011. Foto: Thomas Højrup.

Fotografía 4 (Página derecha): Paul Joy rumbo a casa tras el desembarco en Hastings. Foto: Thomas Højrup.

In 2003, two small boat fishermen from Hastings, Sussex, Paul Joy and Graeme Bossom, were caught and prosecuted for landing cod over their monthly quota of 150kg. Joy and Bossom challenged the conviction, arguing that DEFRA's limits were "unworkable and disproportionate", that they discriminated against under ten metre vessels, and were incompatible with EU legislation that did not impose monthly limits or catch recording requirements on under tens (*R v Joy & Bossom* 2006).⁷ They further argued that they had not broken their annual quota allocation, only the monthly, which they considered arbitrary. The Crown Court ruled against Joy and Bossom in 2006, fining them £14,070 for exceeding their quota allocation. Since that time, numerous other under ten-metre boats have faced increasingly severe fines and criminal convictions for fishing over quota.

6. The problem of solutions

The EU Registration of Buyers and Sellers legislation that enforced point-of-sale recording of fish was rolled out in the years approaching 2005. The resulting data collected on the first sale of all fish put the massive underestimations of under ten metre catches in stark relief. It became clear that the under ten metre pool was nowhere near large enough to account for properly recorded under ten metre catches. Potential solutions to this problem, however, were unforthcoming.

Currently, British politicians widely recognise the excessive quota constraints and punitive punishments placed on under ten metre boats for fishing over quota, and the subject makes a frequent topic of parliamentary debate. MP Sheryll Murray (South East Cornwall) stated in the House of Commons that the under ten quota allocation had been "grossly underestimated" (HC

⁷ *R v Joy and Bossom* [2006] EWCA Crim 1489 [2006] EuLR 1131.

En 2003, dos pescadores de un barco pequeño de Hastings, en Sussex, Paul Joy y Graeme Bossom, fueron detenidos y denunciados por descargar bacalao por encima de su cuota mensual de 150 Kg. Joy y Bossom desafiaron la denuncia, esgrimiendo que los límites del Departamento de Medio Ambiente eran “inmanejables y desproporcionados”, que discriminaban en contra de los barcos de menos de diez metros, y que eran incompatibles con la legislación de la Unión Europea, que no imponía límites mensuales o requerimientos de registro de capturas a los barcos de menos de diez metros (*La Corona contra Jay y Bossom*, 2006).⁸ Adujeron además que no habían infringido la cuota anual asignada, sino sólo la mensual, que consideraban arbitraria. El Tribunal Penal de Primera Instancia dictó sentencia en contra de Joy y Bossom en 2006, multándolos con 14.070 libras por exceder su asignación de cuota. Desde ese momento, numerosos barcos de menos de diez metros han tenido que hacer frente a multas y sentencias penales de severidad creciente por pescar por encima de su cuota.

6. El problema de las soluciones

La legislación de Registro de Compradores y Vendedores de la Unión Europea implementó un registro de los puntos de venta de pescado que se extendió en los años cercanos al 2005. Los datos resultantes de la primera venta de todo el pescado aliviaron notablemente las enormes infravaloraciones de las cantidades de captura realizadas por los barcos de menos de diez metros. Se hizo patente que las cantidades asignadas a estos barcos no eran suficientemente grandes como para dar cuenta de capturas registradas de manera eficaz.

Hoy en día, los políticos británicos reconocen en su mayoría la naturaleza excesiva de las limitaciones de cuota y las normas punitivas sobre los barcos de menos de diez metros que pescan por encima de la cuota, y este asunto constituye el objeto de frecuentes debates parlamentarios. La diputada Sheryll Murray (del sureste de Cornualles) declaró en la Cámara de los Comunes que la asignación de cuota a los barcos de menos de diez metros se había “infravalorado

8 R v Joy & Bossom [2006] EWCA Crim 1489 [2006] EuLR 1131.

Deb, 14 October 2010, c599), and Fisheries Minister Richard Benyon admitted that the quota allocation to under ten metre boats is unfair and unrepresentative of their historic rights (HC Deb, 22 February 2012, c326WH). David Amess, MP for Southend West, has declared the Marine Management Organisation (the UK government body that polices fisheries) “vindictive... inconsistent and draconian” in its treatment of under ten metre fishermen (HC Deb, 22 February 2012, c326WH) whilst Ian Paisley, MP for North Antrim, accused the Marine Management Organisation of “using a sledgehammer to crack a nut” when it came to under ten quota prosecutions (*ibid.*).

Since his appointment in 2010, Fisheries Minister Richard Benyon has stated repeatedly his intentions to try and improve the economic and legal situation of the under ten metre fleet. However, as Britain cannot readily increase its allocated share of TAC, the only way the under ten metre quota can be increased is through the reallocation of UK quota from either the over-ten metre non-sector fleet, which is already operating on low quota allocations that have been “ring fenced” to prevent further losses, or from the PO sector. Attempts to reallocate from the PO sector are highly problematic.

Since Fixed Quota Allocation (FQA) was introduced in 1999, a strong market for quota has been established. Having bought quota gives owners strong *de-facto* property rights, making reallocation legally very difficult, particularly considering some fishermen have put themselves under considerable risk and taken on substantial debts to finance quota purchases. Any attempt to take quota back from the PO sector, ignoring the property rights of those who have purchased allocations, would incur a risk of legal challenge for the government (Gray *et al.* 2010). Further to this, since FQAs were introduced in 1999 the government has not kept a register of the quota that has been bought and sold, leaving officials with little idea as to who quota owners are⁸.

⁸ HC Deb, 22 February 2012, c326WH.

tremendamente" (*Debate en la Cámara de los Comunes*, 14 de octubre de 2010, c599), y el ministro de pesca Richard Benyon admitió que la asignación de cuota a los barcos de menos de diez metros es injusta y no es representativa de sus derechos históricos (*Debate en la Cámara de los Comunes*, 22 de febrero de 2012, c326WH). David Amess, diputado por Southend oeste, ha declarado que la Organización de Gestión Marina (la institución gubernamental que controla a la industria pesquera) es "vengativa, incoherente y draconiana" en su tratamiento de los pescadores de barcos de menos de diez metros (*Debate en la Cámara de los Comunes*, 22 de febrero de 2012, c326WH), mientras que Ian Paisley, diputado por Antrim norte, acusó a la organización de "usar una almádena para partir una nuez" cuando se trataba de denunciar a los barcos de menos de diez metros (*ibid.*).

Desde su nombramiento en 2010, el Ministro de Pesca, Richard Benyon, ha declarado repetidamente sus intenciones de intentar mejorar la situación legal y económica de la flota de barcos de menos de diez metros. Sin embargo, como Gran Bretaña no puede incrementar sin más su cuota asignada de Total Permitido de Captura, la única manera de incrementar la cuota de los barcos pequeños es a través de la reasignación de cuotas dentro del Reino Unido: o bien de la flota de más de diez metros de fuera del sector de las Organizaciones de Productores, que ya está operando con asignaciones bajas de cuotas que han sido "cercadas" para impedir mayores pérdidas; o bien del sector de las Organizaciones de Productores. Los intentos para reasignar cuotas del sector de las Organizaciones de Productores son altamente problemáticos.

Puesto que las Asignaciones de Cuota Fija se introdujeron en 1999, se ha establecido un fuerte mercado para las cuotas. El haber comprado cuotas les da a los propietarios en la práctica fuertes derechos de propiedad, haciendo que la reasignación sea muy difícil, teniendo en cuenta en particular que algunos pescadores se han colocado en situaciones considerablemente arriesgadas y han asumido grandes deudas para poder financiar sus adquisiciones de cuotas. Cualquier intento de reclamar cuotas al sector de las Organizaciones de Productores, ignorando los derechos de propiedad de quienes han adquirido las asignaciones, incurriría para el gobierno en el riesgo de un desafío legal (Gray *et al.* 2010). Además de esto, puesto que las

There has also been heavy moral opposition to reallocation among owners of over ten metre vessels, who have protested that a reallocation of quota from the over-ten metre sector fleet to the under ten metre would be grossly unfair, considering that some owners of under ten metre vessels have sold (and profited from) their original quota allocation and then bought under ten metre licenses to take advantage of the lax management regime that the smaller vessels formerly enjoyed, whereas some members of the over ten metre fleet have invested in purchasing quota at great personal cost.

In 2008, faced with these problems, DEFRA attempted to ease the problems of the under ten fleet by reducing the number of boats to better match the allocated quota. The provision of £5 million to decommission under ten metre boats was announced. This decommissioning targeted the “super under tens”, those high catching capacity vessels just under the ten metre mark. Some researchers however, have expressed doubt as to the amount of quota this actually makes available for other vessels, and the basis of the decommissioning was considered highly discriminatory as over-ten metre vessel owners were allowed to keep and profit from their quota allocation on decommissioning, and under ten metre owners were not (Gray *et al.* 2010). Many under ten fishermen have stated that their quota allocations are so low that it is currently impossible for them to make a living from fishing. Without reallocation, they argue, they will be forced out of the industry, and the lack of fishing rights will reduce the size of the under ten fleet to match the arbitrary quota allocation.

At the time of writing (early 2012), the government are considering ways to establish fixed quota allocations for under ten metre vessels, in an attempt to better enrol them into the ITQ system. Under ten fishermen have expressed concern about establishing FQAs based on track records, complaining that they did not know in advance the period allocated to

Asignaciones de Cuota Fija se introdujeron en 1999, el gobierno no ha mantenido un registro de las cuotas que se han vendido o comprado, dejando a los funcionarios sin saber quiénes son los propietarios de las cuotas⁹. Ha habido también una fuerte oposición moral a la reasignación entre los propietarios de barcos de más de diez metros, quienes han protestado diciendo que una reasignación de cuota de la flota de su sector al de la de menos de diez metros sería terriblemente injusta, considerando que algunos propietarios de barcos pequeños han vendido (y se han beneficiado con ello) una asignación de cuota original como miembros de la flota de barcos de más de diez metros, y han comprado después permisos para barcos pequeños para aprovecharse del régimen de gestión relajado que estos barcos tenían antes. Muchos propietarios del sector han invertido, desde la asignación original, en la adquisición de cuotas extra a costa de un gran esfuerzo personal.

En 2008, a la vista de estos problemas, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales intentó solucionar los problemas de la flota de barcos de menos de diez metros reduciendo el número de barcos para ajustarse así mejor a la cuota asignada. Se anunció una provisión de 5 millones de libras esterlinas para el desmantelamiento de barcos de menos de diez metros. Este desmantelamiento tenía como objetivo los “súper-barcos”, los barcos de alta capacidad de captura justo por debajo de la medida de los diez metros. Algunos investigadores han expresado sus dudas sobre la cantidad de cuota que esto libera para otros barcos, y la base para el desmantelamiento y el darlos de baja se consideró altamente discriminatoria, ya que a los propietarios de barcos de más de diez metros se les permitió mantener su asignación de cuota y beneficiarse de ella tras el desmantelamiento, mientras que a los de menos de diez metros no se les permitió (Gray *et al.* 2010). Muchos pescadores de barcos de menos de diez metros han declarado que sus asignaciones de cuota son tan pequeñas que les resulta actualmente imposible vivir de la pesca. Sin la reasignación, argumentan, se verán forzados a salir de la industria, y la falta de derechos pesqueros reducirá por fuerza el tamaño de esta flota para hacerla corresponder con asignaciones arbitrarias de cuota.

⁹ *Debate en la Cámara de los Comunes*, 22 de febrero de 2012, c326WH.

establish a track-record (2007-2010), and that catches in this period have been taken under the rubric of restrictive quota terms (NUTFA 2001). DEFRA have attempted a number of small-scale reallocation projects, from quota swaps to the reallocation of consistently unused sector quotas and “top-slicing” sector shares when annual TACs increase, but are still facing substantial problems with reallocation. The agency is currently investigating ways that quota can be potentially reallocated without too heavy an impact on the PO sector (EFRA 2011). Changes to the management regime currently in the early stages of development include an under ten PO and community quota management groups. The successes of these changes are thought to largely depend on the outcome of the ongoing battle for quota reallocation.

7. Consequences of Fleet Differentiation

The differentiated fleet is causing serious problems for both the UK fishing industry and DEFRA. Under ten metre boats have accused the extreme quota restrictions of both causing high levels of over-quota discarding and putting unnecessary pressure on non-quota stocks (Gray *et al.* 2010). Currently, a large number of under ten vessels have switched to catching shellfish. Generally, small boats are considered to be more environmentally friendly (Pauly 2011), as they are more likely to use static gear and process their catch by hand, making their persecution under a conservation policy highly contradictory. Conservation and sustainability edicts would suggest that small scale fishers should be supported by government. However, the case of the rule-beaters shows that the split between “small” and “large” scale fishing should not be made on grounds of vessel size alone. Some under ten metre vessels catch a considerable amount of fish: in 2009, DEFRA estimated

En el momento de redacción de este texto, a comienzos del año 2012, el gobierno está considerando formas de establecer Asignaciones Fijas de Cuota a los barcos de menos de diez metros, en un intento por introducirlos mejor en el sistema de Cuotas Individuales Transferibles. Los pecadores han expresado su preocupación acerca de establecer Asignaciones Fijas de Cuota basadas en el historial de registros, quejándose de que ellos no sabían con antelación el período especificado para establecer el historial (del 2007 al 2010), y que las capturas de este período se hicieron bajo la rúbrica de los términos de cuotas restrictivas (NUTFA 2001). El Departamento de Medio Ambiente ha intentado llevar a cabo un cierto número de proyectos de reasignación a pequeña escala, desde el intercambio de cuotas a la reasignación de cuotas de sector fuera de uso, y participaciones en las zonas más privilegiadas del sector cuando el Total de Captura Permitido se incrementa, pero se encuentra frente a frente aún con problemas sustanciales en cuanto a la reasignación. La agencia está actualmente investigando maneras en las que la cuota pueda ser potencialmente reasignada sin tener un impacto demasiado grande en el sector de las Organizaciones de Productores (EFRA 2011). Los cambios en el régimen de gestión, actualmente en sus primeras fases de desarrollo, incluyen una Organización de Productores para los barcos menores de diez metros y grupos de gestión de cuotas comunitarias. Se piensa que el éxito de estos cambios depende en gran medida del resultado de la batalla que aún se está librando por la reasignación de la cuota.

7. Consecuencias de la diferenciación de la flota

La existencia de una flota diferenciada está causando grandes problemas tanto a la industria pesquera del Reino Unido como al Departamento de Medio Ambiente. Los barcos de menos de diez metros han acusado a las extremas restricciones de cuotas de causar altos niveles de desechos por encima de la cuota, y de ejercer una presión innecesaria sobre las reservas que no son de cuota (Gray *et al.* 2010). Actualmente, un gran número de barcos de menos de diez metros se ha cambiado a la pesca de moluscos. Generalmente, los barcos pequeños se consideran más respetuosos con el medio ambiente (Pauly 2011), puesto que es más probable que usen aparejos estáticos y procesen su captura a

that around 20% of active under ten metre vessels are 9.75m or over. These “rule beaters”, according to RBS data, land around half the under-ten-metre catch (DEFRA 2009).

The stated aims of the CFP are to sustain a healthy marine environment and an economically viable fishing industry that provides employment and opportunities for coastal communities (Commission, 2009a). Socially, under ten metre boats are thought to provide a large number of jobs in the (still economically marginal) fishing industry, particularly in small and remote coastal communities, and an extreme reduction in their numbers is likely to have a significant effect on the nature and culture of many UK coastal towns and villages.

As the current reform of the CFP has suggested a differentiated fleet for the small-scale fleet, the UK case serves as a warning of some potential pitfalls of this approach. In the case of UK fisheries policy, the material provided to create this representation was piecemeal. The erroneous representation of under ten catches is currently proving too large and far-reaching for the UK government to rectify. If the UK cannot resolve the problems of quota allocation, the only alternative will be to accept unknown social and environmental consequences and dramatically change the structure of the UK fishing fleet, severely reducing employment and punishing the most environmentally friendly fishers in order to rectify the reality to fit the error.

mano, haciendo que su persecución en respuesta a una política conservacionista sea altamente contradictoria. Los edictos de conservación y sostenibilidad deberían ser respaldados por el gobierno. Sin embargo, el caso de los “rompe-reglas” muestra que la división entre la pesca a “pequeña” y “gran” escala no debe hacerse sobre la base del tamaño de los barcos solamente. Algunos barcos de menos de diez metros capturan una cantidad considerable de peces: en 2009, el Departamento de Medio Ambiente estimó que alrededor del 20% de los barcos activos de menos de diez metros medían 9,75 metros o incluso más. Estos “rompe-reglas”, de acuerdo con los datos del Registro de Compradores y Vendedores, descargan alrededor de la mitad de la captura total de los barcos de menos de diez metros (DEFRA 2009).

Los objetivos declarados de la Política Pesquera Común son sostener un entorno marino saludable y una industria pesquera económicamente viable que proporcione empleo y oportunidades a las comunidades costeras (Comisión Europea, 2009a). Socialmente, los barcos de menos de diez metros se piensa que proporcionan un mayor número de empleos en la (todavía económicamente marginal) industria pesquera, particularmente en comunidades costeras pequeñas y remotas, y una reducción extrema en su número es probable que tenga un efecto significativo sobre la naturaleza y la cultura de muchas de las ciudades y pueblos costeros del Reino Unido.

Puesto que la actual reforma de la Política Pesquera Común ha sugerido una flota diferenciada para la flota de pesca a pequeña escala, el caso del Reino Unido sirve como aviso de algunas trampas potenciales de esta perspectiva. En el caso de la política de la industria pesquera del Reino Unido, el material proporcionado para crear este cálculo fue poco sistemático. El cálculo erróneo de las capturas de los barcos de menos de diez metros está demostrando ser demasiado amplio y con un alcance demasiado grande como para que el gobierno del Reino Unido sea capaz de rectificar. Si el Reino Unido no puede resolver los problemas de asignación de cuota, la única alternativa será aceptar consecuencias sociales y medioambientales desconocidas, y cambiar dramáticamente la estructura de la flota pesquera del país, reduciendo severamente el empleo y castigando a los pescadores más respetuosos con el medio ambiente con vistas a rectificar la realidad para hacerla coincidir con el error.

