

# ESTRATEGIAS ESTATALES Y POLÍTICA COMÚN EN LA PESCA EUROPEA

Ramón FRANQUESA

## I. EL PROBLEMA DE LA GESTIÓN PESQUERA

A pesar de los avances que se registran en el plano científico, el conocimiento del medio marino por el hombre es, en conjunto, muy bajo. La actividad pesquera se inserta en este contexto. De forma mucho más extendida de lo que se supone, la relación entre el hombre y el mar se ha basado en la prueba y el error.

En el ámbito pesquero, durante siglos, ello no ha supuesto un gran problema. Efectivamente, la capacidad reproductiva de las especies marinas era muy superior a la capacidad tecnológica del hombre para capturar esos recursos pesqueros.

Sin embargo, en los últimos veinte años, se ha producido una enorme expansión del potencial extractivo tanto cuantitativamente (expansión de la dimensión de las flotas pesqueras) como cualitativamente (cambio en las tecnologías extractivas).

Seguimos desconociendo muchos aspectos de los recursos marinos: dimensión exacta de cada *stock*, comportamiento reproductivo, sensibilidad a cambios medioambientales, ciclo vital de muchas especies, etc. La investigación oceanográfica sigue avanzando con enormes esfuerzos, ofreciendo respuestas a estos problemas. Pero, a pesar de los muchos interrogantes que quedan por responder, estamos forzados a darnos cuenta de que

algunos de los principios sobre los que funcionaban las pesquerías en el pasado han dejado de ser operativos.

La actuación económica en el sector pesquero, no puede seguir basándose en la presunción de unos recursos infinitos, en la de que a toda inversión le va a seguir una producción proporcional. Hoy, ese cambio de mentalidad se produce no tanto por la comprensión teórica de que los recursos marinos no son inagotables (eso hace mucho tiempo que la ciencia podía sustentarlo) como por la percepción empírica de que esa producción está estancándose.

Entre 1950 y 1976, la producción pesquera se expandió sosteniblemente a razón de un 5 por 100 anual; así, se pasó de unas capturas por debajo de los 19 millones de toneladas a superar los 90 a finales de los años ochenta. Pero desde finales de los años ochenta, a pesar de enormes cambios en las flotas pesqueras mundiales, que mejoran su efectividad y aumentan su dimensión, la producción mundial se estancó e incluso se redujo, situándose desde entonces entre los 80 y 90 millones de toneladas.

Esta situación pone sobre la mesa un nuevo debate: ¿cómo repartirse el acceso a los recursos entre las flotas existentes o potenciales? Este problema se plantea a diversos niveles para ver cómo se distribuye entre países, entre regiones de un país, entre las empresas o grupos de empresas, etc. En este artículo,

trataremos de cómo se ha abordado el problema en el ámbito de la Unión Europea y sobre qué pistas se prevé que se abordará en el futuro.

Pero antes de entrar a efectuar un relato sobre la evolución de estos hechos en Europa, es interesante aproximarse al problema de forma teórica y global.

Hemos afirmado que los recursos son limitados y que, por tanto, es necesaria una distribución de su acceso. Ello implica alguna forma de regulación, pero enunciando esa necesidad no solucionamos el problema. Podemos articular muchos mecanismos de regulación y debemos escoger entre ellos.

Cada forma de regulación presenta inconvenientes y ventajas. Examinemos cuáles son, en grandes líneas, las formas de regulación posibles. Para ello, clasificamos esas formas de regulación en seis sistemas de gestión que, evidentemente, no se presentan de forma pura en la práctica. Sin embargo, aun a riesgo de simplificar la compleja realidad, este esquema puede ser útil para comprender el problema.

Así, se caracteriza cada sistema de gestión por la institución que lo regula y por los instrumentos que emplea, tal como se representa en el cuadro n.º 1.

Distinguimos tres instituciones de regulación: mercado, administración y autorregulación territorial. Cada una de ellas tiene determinadas posibilidades y limitaciones:

Así, el *mercado* permite una regulación anónima y automática, evita la arbitrariedad administrativa y no tiene costes operativos. Sin embargo, puede que no nos conduzca a un óptimo social si provoca de forma muy rápida concentración de empresas o

CUADRO N.º 1

**TIPOS DE SISTEMAS DE GESTIÓN, DEFINIENDO LA INTERRELACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES**

INSTRUMENTOS	Capturas	Esfuerzo
<i>INSTITUCIONES:</i>		
Mercado	ITQ	Mercado de licencias Unidades de esfuerzo transferibles: — Días pesca (DP) — DP por TRB — DP por CV
Administración	TAC	* Licencias o permisos * Horarios * Mallas * Potencia máxima * TRB máximo * Prohibir artes * Congelar flota * Tallas mínimas * Especies prohibidas
Autogestión	Máximos de desembarco	* Horarios * Mallas * Vedas * Prohibir artes * Congelar flota * Tallas mínimas * Especies prohibidas

reducción de empleo. También puede que, en determinadas circunstancias (una gran inversión realizada en el pasado, por ejemplo), actúe de forma muy lenta y mantenga durante demasiado tiempo desequilibrios sobre el recurso en determinadas condiciones (problema de sobrepesca). En cualquier caso, los límites más importantes del empleo del mercado como institución de gestión son los que pueden plantearse a largo plazo: ¿puede o no garantizarse la exclusividad del derecho de pesca adquirido en el mercado? Como veremos, ello depende de diversos factores según el tipo de pesquerías de que se trate.

Por su parte, la *administración* es otra institución posible de regulación. Recordemos que siempre hablamos de la administración en tanto que representante

del conjunto de los ciudadanos de un país que es el propietario de los recursos de dominio público; por tanto, es el responsable del empleo adecuado de esos recursos; por ello, no es extraño que ante cambios rápidos en el estado de esos recursos, en todas partes la respuesta inmediata haya partido de las administraciones que regulan la actividad pesquera cuando ésta se inestabiliza. La actuación a partir de la administración tiene la ventaja de que puede ser rápida y expeditiva, pero también acarrea inconvenientes importantes. Así, frecuentemente, si se limita a «congelar» situaciones conflictivas, puede obstruir la competencia y la modernización del sector. Por otra parte, su actuación puede ser arbitraria, ya que cualquier actuación administrativa penaliza a unos y no a otros, aunque

no sea ésta la intención (se autoriza a unos barcos y no a otros, se subvenciona el paro o el carburante, y ello premia o castiga más a unos que a otros, etc.). La gestión a partir de la administración genera un problema considerable al estar condicionada a presiones políticas y sociales. Dado que en los estados democráticos ésta depende de la presión política, el sector pesquero, que, por razones sociológicas, tiene una cohesión muy superior a otros colectivos, frecuentemente genera una presión tan fuerte que fuerza a decisiones poco meditadas y contradictorias. Así, es frecuente observar que cuanto más interviene la administración para paliar los problemas relacionados con la caída de los ingresos por sobrepesca, más dependiente e inoperante se vuelve el sector. Ante las dificultades, éste se niega a reducir las inversiones, porque éstas implican que o se capturará o se recibirá subvención. Finalmente, este tipo de gestión supone unos costes de control que pueden llegar a ser muy elevados, y desproporcionados a los ingresos que generan las pesquerías.

Finalmente, existe otra institución, que denominamos *autorregulación territorial*. Éste es el caso en que ciertos espacios marítimos son utilizados de forma exclusiva por una comunidad pesquera, que, teniendo (*de iure* o *de facto*) derechos de exclusividad, actúa en la práctica como propietario único. Esta institución de gestión tiene una rápida capacidad de adaptación, dispone de una información inmediata del estado del recurso a partir del conocimiento directo y supone un prácticamente nulo coste de control. Pero también presenta algunos inconvenientes. El sistema sólo puede funcionar si existe un fuerte grado de asociación de la comunidad pesquera. Implica,

por ejemplo, un cierto control colectivo de las ventas. Uno de sus efectos negativos es que, de cara a los miembros de la comunidad pesquera, encubre que el recurso es público. Este problema puede extrapolarse hasta el punto de que los pescadores en lugar de entender que deben «pagar» por explotar un recurso que no les pertenece, pretenden obtener un trato de favor (subvenciones, exenciones, etc.) por explotar un medio tan adverso como el marítimo.

Un sistema de gestión de pesca supone además la selección de determinados instrumentos de control. A fines de simplicidad expositiva, podemos clasificarlos en dos grandes grupos, según estos instrumentos se dirijan al control de las capturas o al control del esfuerzo.

Entre los primeros (control del *output*), encontramos las tasas autorizadas de capturas (TAC), las cuotas individuales transferibles (ITQ), los límites de desembarco, etc. Se trata de mecanismos que limitan la producción a un cierto nivel. En general, tienen todos ellos un efecto directo sobre el estado del recurso, al cual, siempre que los límites sean los adecuados, se le permite alcanzar la dimensión precisa. Entre los segundos, encontramos todos los instrumentos que limitan los *inputs*: licencias, limitaciones técnicas a la dimensión de los buques, etc. Estos últimos tienen efectos más directos en el mantenimiento de la rentabilidad de las flotas.

Sin embargo, tanto en uno como en otro caso, aparecen ciertos problemas.

Cuando se trata de cuotas asignadas por la administración (TAC de la Unión Europea), se plantea el problema de la distribución. Normalmente, el prin-

cipio será de distribuir las de forma simple en función de derechos históricos, potencia, empleo, etc., para evitar conflictos sociales. Pero a partir de ese punto se produce un efecto desincentivador para el sector: en efecto, si se captura en pocos meses todo el recurso permitido en un año, ¿qué sentido tiene la modernización? Así, con el devenir de los años, el sistema de TAC envejece a las flotas de forma notable, y los países que implantan este sistema se acaban encontrando con flotas más ineficientes que las de otros países. Con frecuencia, se intenta evitar ese problema subvencionando la modernización, pero entonces se plantea más agudamente el problema sobre el recurso (la sobrepesca) y la necesidad de reducir aún más el tiempo operativo de las flotas.

Por ello, es frecuente que en muchos lugares se busquen otras soluciones más operativas, tal como muestra la experiencia de Islandia o la de Nueva Zelanda. Una posible solución es «mercantilizar» las cuotas y permitir que puedan comprarse y venderse entre los pescadores. En ese momento, el TAC se transforma en ITQ. La ventaja es que así, efectivamente, se estimula la reducción de flotas: que haya menos barcos y que los que queden trabajen todo el año. Los pescadores que abandonan la actividad reciben una cierta compensación (al poder vender sus cuotas), y los que se quedan se ven abocados a «pagar» por usar un recurso.

Este proceso de cambio plantea ciertas dificultades de aplicación, pero, a cierto plazo, es inevitable. A partir del momento en que la administración establece unos límites (sean cuotas o licencias, como más adelante veremos), implícitamente ese derecho de pesca toma un valor,

se quiera o no se quiera reconocer.

Sin embargo, dejando de lado los enormes problemas de implantación del sistema, existen otros problemas de carácter estructural. De ellos, el mayor es asegurar el cumplimiento de las cuotas. Evidentemente, el sistema sólo será operativo si es posible asegurar que sólo se pesca la TAC o la ITQ autorizadas.

En lo que se refiere a los instrumentos de control del *input* (básicamente, licencias en sus diversas variantes), el problema es parecido. Inicialmente, las licencias se otorgan con criterios «históricos» a los pescadores por la administración. Rápidamente, estas licencias adquieren un valor económico y se convierten en transferibles (se mercantilizan). Se compra o vende el derecho a tener un buque, el derecho a pescar un determinado número de días, etc. Como en el caso de las TAC o las ITQ, un problema fundamental es que efectivamente se cumplan las limitaciones. Si se puede pescar sin licencia (por no disponer de medios de control), el valor económico de ésta y el efecto de la regulación es nulo.

En determinadas pesquerías, ello es relativamente fácil si hay pocos y grandes barcos, los puntos de desembarque son limitados, etc. Pero cuando nos hallamos frente a miles de pequeñas embarcaciones (pesca artesanal), el sistema es totalmente inoperante. En este caso, no hay más remedio que recurrir al control a partir de la *comunidad pesquera*. Si se quiere mantener el recurso y el flujo de producto estable hacia el mercado, no hay más remedio que reforzar las comunidades pesqueras y cederles la responsabilidad sobre su espacio marítimo.

Esa decisión no es muy popular entre las administraciones ¿cómo dar más fuerza interna a un sector ya de por sí muy cerrado y causante de continuos problemas? Así, es frecuente que se busque «fracturar» las organizaciones de pescadores para evitar la presión a que someten a las administraciones. La consecuencia es aún peor: si no existen mecanismos internos de control que autorregulen efectivamente el esfuerzo de los miembros de una comunidad pesquera, la presión sobre el recurso es más incontrolada, los problemas de rentabilidad mayores y el empuje al conflicto y la inestabilidad es aún mayor. Ello acaba por expresarse de muy diversas formas: desde el agotamiento del recurso hasta la aparición de actividades ilegales como el contrabando de tabaco, personas o droga, etcétera.

Por el contrario, si los pescadores de una determinada área saben que sólo ellos van a explotarla, saben que tienen capacidad para bloquear las ventas del que incumple la norma y saben que si expanden el esfuerzo en su puerto ello supondrá la reducción futura de sus capturas; si saben que son responsables de sus actos y que, por tanto, ante las dificultades no van a poder argumentar que son «víctimas» de la decisión de ninguna administración para demandar ayudas o subvenciones, entonces desarrollarán una actitud mucho más prudente y realista en sus inversiones.

Como se ha tratado de describir, cada sistema de gestión tiene ventajas y desventajas. Para poder seleccionar cuál de ellos es óptimo, tenemos que definir cuál es el objetivo; éste, en principio, será maximizar el ingreso social, es decir, maximizar la diferencia entre ingreso y coste de la actividad pesquera en su con-

junto. En este sentido, bajo el concepto de costes no sólo debemos incluir los costes de mantener operativa la flota, sino también el coste del control y las externalidades que se infligen sobre el recurso cuando éste se sobreexplota.

Tal como se reconoce en un ambicioso estudio realizado en el marco de la OCDE, que probablemente se publique en el curso de este año, no existe un sistema óptimo de gestión universal para todas las pesquerías.

Efectivamente, al existir diferentes modelos de pesquerías, resulta que no en todos los casos podemos obtener un mismo modelo óptimo de gestión. No hay una respuesta única. La solución adecuada depende del tipo de pesquería, en la que deberemos considerar diversos aspectos, entre los que podemos destacar, como mínimo:

a) el tipo de especies objetivo (se trata de una pesquería dirigida a una o pocas especies, o una en que se capturan muchas especies simultáneamente, en las que la regulación por TAC o ITQ no es viable);

b) el medio geográfico (permite delimitar claramente espacios marítimos o, por el contrario, favorece el conflicto entre pescadores procedentes de puertos de países diferentes);

c) el carácter social de la pesquería (grado de asociación, tendencia a la cooperación, etcétera);

d) el carácter económico (grado de concentración de los mercados, de la actividad productiva, etcétera);

e) el tipo de tecnología empleado (el número de buques, su dimensión);

f) el entorno político en el que la administración desarrolla el

control (capacidad de hegemonía social de la administración, medios operativos de control disponibles, etcétera).

Todo este conjunto de elementos configura un *modelo de pesca*, que podemos definir como un conjunto de características presentes en una actividad de pesca que presentan entre ellas una relación estable.

Cada modelo de pesca ofrece determinadas posibilidades de gestión y determinadas dificultades. Así, por ejemplo, si una pesquería tiene un carácter multiespecífico (se dirige simultáneamente a varias especies), será muy difícil de controlar por TAC o ITQ, dado que habrá que decidir sobre cuál de las diversas especies se establece la cuota máxima. En este caso, resulta más adecuado (se gestione desde el mercado, la administración o sobre gestión local) controlar el esfuerzo (las licencias, los días de pesca, etc.) en lugar de las capturas.

Esa diversidad de situaciones hace difícil y controvertido determinar los sistemas de gestión adecuados en cada caso. Esa incertidumbre no puede llevar a ignorar la urgencia de las regulaciones. El aumento de la demanda de los recursos pesqueros por la población mundial ha impulsado un aumento de la industria pesquera que no ha incorporado como coste el uso de un recurso natural renovable: la pesca.

Por el momento, los sistemas de protección han ido por detrás de la realidad, que ha cambiado muy rápidamente. El carácter mundial de los recursos y la base nacional de los estados han contribuido a dificultar la aplicación de una regulación coherente y efectiva. Frecuentemente, las regulaciones han servido sólo para evitar una mayor de-

gradación, pero no han restituido las explotaciones a niveles óptimos desde ningún punto de vista. Incluso determinadas medidas han agravado los desequilibrios. Así, por ejemplo, los TAC han generado un aumento de los descartes (peces capturados, devueltos al mar que muy raramente sobreviven). Con la TAC se llega a «descartar» el producto que ya está en la bodega, si se encuentra un pescado de mejor dimensión.

En cualquier caso la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar supuso un salto positivo hacia la regulación de los recursos marítimos, aunque insuficiente por las resistencias de los estados y la rapidez con que aumentaba la explotación pesquera.

Una incorrecta gestión de los recursos, que perjudicase gravemente el equilibrio en que se producen los recursos pesqueros, tendría graves consecuencias sobre el equilibrio social del planeta, por cuanto que la pesca es una parte significativa de la alimentación mundial, en tanto que aporte de proteínas. Por tanto, existen razones políticas de primer orden para situar en su punto justo el objetivo de preservar el medio marítimo para que genere una producción estable. Este objetivo debe prevalecer, si entrase en contradicción con él, por encima del objetivo de maximizar los ingresos económicos a corto plazo.

Por tanto, en la gestión pesquera debe situarse como objetivo prioritario, desde el punto de vista social, la obtención de una producción estable con el mínimo impacto sobre el medio marino. Ello implica crear las condiciones para pescar más con menos intensidad, al permitir que se recuperen los *stocks* mundiales.

En este contexto, la Unión Europea, y, dentro de ella, especialmente España, tienen una gran responsabilidad por su considerable peso en la explotación de los recursos pesqueros a escala mundial. No sólo por el daño que pueden infligir a estos recursos, sino porque su deterioro también nos perjudicaría muy notablemente en tanto que industria productora y en tanto que mercado consumidor.

## II. LA APARICIÓN DE LA PPC Y SU IMPACTO SOBRE EL SECTOR PESQUERO ESPAÑOL

España es un país de una enorme tradición pesquera. En los años sesenta, al amparo de la Ley de Protección y Renovación de la Flota Pesquera (1961), el sector tuvo una enorme expansión hacia las aguas de alta mar. A ese diseño contribuyeron diversos factores: energía barata, interés de los astilleros, ausencia de regulación de la mayor parte de las aguas marinas, etcétera.

Al establecerse las zonas económicas exclusivas (ZEE) en los años setenta, y al aumentar otros países también sus flotas, el sector empezó a tener muy serios problemas para amortizar las inversiones realizadas y mantener el nivel de empleo.

Las zonas de pesca europeas (especialmente el Atlántico) fueron las que primero empezaron a plantear problemas al acceso.

En este sentido, debemos detenemos a entender las causas que llevaron a desarrollar una política pesquera común (PPC) cuando la CEE sólo contaba con nueve miembros. En efecto, los países de la CEE, con el ingreso de Inglaterra e Irlanda, empeza-

ron a diseñar un proceso de redistribución de los recursos atlánticos sobre la base de la no adscripción de España a esa CEE y del temor a su enorme capacidad pesquera.

En este sentido, es importante entender que la PPC surge como reacción a las oportunidades que la implantación de las ZEE ofrecía a esos nueve países que entonces conformaban la CEE. Oportunidades que, en aquel contexto, se ofrecían en detrimento de un país (España) que entonces no era parte de la CEE, y que hasta aquel momento había utilizado ampliamente los recursos pesqueros que ahora eran nacionalizados por los nueve países comunitarios. La Convención del Mar establecía que las ZEE debían abrirse a otros países en el caso de que no fueran plenamente explotadas. Ello estimuló la generación de una flota propia de la CEE.

Es precisamente en este período cuando determinados países de la CEE (Inglaterra, Francia, Irlanda, etc.) expansionan notablemente su esfuerzo pesquero, con amplias ayudas nacionales y comunitarias.

Desde la perspectiva de la CEE de nueve miembros, era coherente estimular la inversión y modernización de los buques. Ciertamente, ya había un esfuerzo más que suficiente en las aguas de la CEE, pero una parte importante de este esfuerzo era de un país exterior (España), que en tanto no se incorporase a la Comunidad podía ser progresivamente excluido.

En este contexto, era evidente que cuanto más tarde se incorporase España a la CEE, en peores condiciones se encontraría. Resulta, por tanto, demagógico sostener, como en algunos círculos se ha hecho, que entran-

do en la CEE España había renunciado a sus derechos históricos. No es muy difícil entender (como muestra el contenido efectivo de la PPC de aquel entonces) que la tendencia era, por diversos caminos, a la exclusión creciente.

En los acuerdos de incorporación, la CEE aprovechó en su beneficio la situación de debilidad de España.

Quizá por ello también, desde algunos círculos nacionales se falseó entonces la realidad. Para hacer menos duros esos acuerdos, se dio a entender que la PPC iba a continuar de la misma forma después del ingreso español. Muchos pescadores españoles y portugueses creyeron que, con el ingreso en la CEE, se iba a entrar en un paraíso de ayudas al crecimiento de las flotas. Ese «espejismo» quizás hizo más soportables las dificultades de aquel entonces (largo período de adaptación, crecientes dificultades económicas por la falta del recurso y una perspectiva de precios a la baja, etcétera).

Pero, con la entrada de España y Portugal, aumenta en un 40 por 100 la dimensión de la flota de la CEE y, evidentemente, ya no era necesario (sino más bien lo contrario) expandir el esfuerzo pesquero para evitar que flotas exteriores a la nueva CEE de doce miembros explotaran los recursos internos.

Desde entonces, la tendencia ha sido la de reducir los incentivos a la modernización, a la inversión, etc. Ello no puede imputarse a una malevolencia frente a España, sino al simple hecho de que la CEE de doce miembros, o después la Unión Europea de quince (UE) tiene colectivamente problemas e intereses distintos de los que tenía la CEE de nueve.

De hecho, la reducción del esfuerzo y la recuperación de los *stocks* es un objetivo que ahora es beneficioso para todos los países de la UE, incluida España. Otro problema es *cómo se produce esa adecuación*, en la que, lógicamente, los intereses de países, grupos de pescadores y empresas pueden ser contrapuestos.

Si se pretende ser operativo, es en este punto (el cómo) donde debe centrarse la discusión, y no sobre la necesidad, evidente para cualquier persona razonable, de adecuar el esfuerzo pesquero a las posibilidades de los recursos.

La forma en que se adecua el esfuerzo a las posibilidades reales vendrá condicionada por factores institucionales. Sin duda, un primer factor es la propia evolución histórica de la gestión de esos recursos a escala comunitaria. Nos hallamos en una situación que no parte de cero; lo ocurrido hasta ahora pesa en el diseño del futuro.

Si un aspecto importante de la PPC fueron las subvenciones, otro fue el sistema de cuotas, las tan conocidas TAC. Como se ha señalado más arriba, éste es un sistema de regulación sobre el *output*, la producción. Como tal sistema, se plantea formalmente para frenar la sobrecaptura en aguas comunitarias. Ahora bien, hay que observar que, en su diseño inicial, no deja además de contener otros objetivos. Entre ellos, establecer medidas preventivas frente al futuro ingreso de España en la CEE.

Se adopta un sistema de TAC que, sobre una base biológica, fija un cupo de extracción anual para las principales especies. Sin embargo, su establecimiento, año a año, se vio condicionado por la esfera política de los go-

biernos y de la propia presión social del sector, que en cada país procuró utilizar los TAC en beneficio propio.

Sobre ese sistema es sobre el que se efectuó la negociación del ingreso de España en la CEE. El resultado final fue conseguir una distribución porcentual sobre las TAC establecidas anualmente a escala comunitaria. Se consagraba así el principio de estabilidad relativa (PER), en el cual, a partir del ingreso de España, cada país debía conservar una parte fija del recurso potencialmente capturable. A partir de entonces, cada año se fijan unas TAC para los recursos pesqueros protegidos y para cada zona marítima.

El cuadro n.º 2 muestra los porcentajes que desde entonces corresponden a España, y que, a grandes rasgos, han permanecido inalterables.

Señalemos que esta distribución presenta enormes peculiaridades si se compara con otros sectores económicos, y es en sí una distorsión muy fuerte de los principios que informaban el Tratado de Roma. Efectivamente, el Tratado fundacional de la CEE consideraba el mar de los países de la Comunidad como un lugar común de acceso libre para todos los barcos de todos los países. Ese principio liberal, evidentemente, era insostenible si el recurso se podía agotar. Por ello fue desplazado por la «letra pequeña» de la PPC (en el Atlántico, con las TAC) y por la actividad consuetudinaria (en el Mediterráneo, por la autogestión territorial de cada zona). Los recursos ya no son accesibles libremente, pero además esa regulación establece cuotas (Atlántico) o, implícitamente, espacios delimitados para cada país (Mediterráneo). Esa solución no deja de tener su lógica, y persigue

CUADRO N.º 2

**PORCENTAJE DEL TAC SOBRE AGUAS COMUNITARIAS  
QUE CORRESPONDE A ESPAÑA**

ESPECIES	Divisiones CIE	Porcentaje del TAC
Merluza.....	Vb, VI, VII, VIIIa b VIIIc, IX	30,00 64,00
Rape.....	Vb, VI VII VIIIa b d VIIIc, IX	3,85 3,67 15,23 83,33
Gallo.....	Vb, VI VII VIIIa b d VIIIc, XI	11,36 30,00 55,33 92,33
Cigala.....	Vb VII, VIIIa b VIIIc	0,20 6,00 96,00
Abadejo.....	IX, X Vb, VI, VII VIIIa b VIIIc IX, X	25,00 0,20 17,00 90,00 95,00
Boquerón.....	VIII IX, X	90,00 47,80
Lenguado.....	VIIIa b VIIIc d e, IX, X, Cop	2,63 37,75
Bacaladilla.....	Vb, VI, VII, VIIIa b d VIIIc, IX; X, C	30.000 t 80,00
Chicharro.....	Vb, VI, VII, XIV, VIIIa b d e, XII, VIIIc, IX	31.000 t 53,70
Merlán.....	VIII	40,00
Solla.....	VIII, IX, X, Cop	17,14
Caballa.....	II, Vb, VI, VII, VIIIa b d e, XII, XIV VIIIc, IX, X, Cop	0,01 82,41

evitar conflictos entre los países comunitarios.

El problema para España fue que, entre la situación a mediados de los setenta (inicios de la expansión pesquera de la CEE) y la situación a mediados de los años ochenta (ingreso de España en la CEE), en las aguas del Atlántico su peso (su derecho a pesca) se había reducido sensiblemente.

Al final de la negociación, España obtuvo *menos de lo que su flota podía capturar, pero más recursos que los propios en aguas nacionales españolas*. Ese nivel de capturas superior fue obteni-

do porque España abría, por otra parte, su mercado de productos pesqueros. De ese sutil juego de equilibrios devino aquel resultado, en el que también pesaron factores políticos, como la inestabilidad de la democracia española (recuérdese el 23 de febrero, el debate de la OTAN, etc.), que forzaban a la Administración española a cerrar pronto un acuerdo de ingreso.

Los acuerdos en el plano pesquero fueron útiles coyunturalmente. Permitieron el ingreso en la CEE y marcaron una nueva etapa para el sector pesquero. Esa nueva etapa se caracteriza-

ba por dos elementos: debería hacerse frente a una fuerte competencia en el mercado, con precios a la baja, pero aparecía un horizonte de seguridad al establecerse un porcentaje estable de los recursos europeos. Este porcentaje era menor que el de mediados de los setenta, evidentemente, pero era una base estable para el futuro.

Pero con la consagración del PER aparece otra forma de distorsión sobre la forma de funcionamiento de la competencia: ¿Sería aceptable que un país reivindicase una cuota permanente de mercado europeo en cualquier otro sector económico? ¿Resulta imaginable para alguien un PER en el mercado europeo de los electrodomésticos o del automóvil?

Curiosamente, incluso los países más competitivos en el sector pesquero (por ejemplo, España) fueron, en su momento, ardientes defensores del PER. Ello sólo puede explicarse por la sensibilidad social de un sector que articula zonas económicas deprimidas y monodependientes de la pesca, de un sector que además tiene una alta cohesión social y concentración geográfica y, por tanto, alta capacidad de movilización. Pero el PER, que cumplió su función en el momento de la incorporación de España y Portugal, al permitir una solución que no alarmara a ninguna de las partes, se ha convertido en un corsé que está volviendo obsoleto este sector económico diez años después del ingreso de España y Portugal.

Mejor dicho, el PER, si se mantuviese tal como se diseñó de forma ortodoxa, generaría rigideces incompatibles con la modernización del sector pesquero. En la medida en que ese principio se altera por la realidad de los hechos, el sector pesquero co-

munitario se dinamiza. Intentemos explicar cómo.

En su momento, el sistema de gestión a través de TAC tuvo un diseño ingenioso, por cuanto permitió a cada país comunitario distribuir como quisiera sus derechos de pesca a escala nacional entre su sector pesquero. Así, el papel de Bruselas era simplemente decirle anualmente a cada país lo que podía pescar, y era cada país quien debía establecer los mecanismos para asegurar que no se sobrepasaran los TAC. De esta forma, la Comisión Europea se ahorró muchos problemas y permitió una cierta flexibilidad para los países que supiesen aprovecharla.

El problema estuvo, y está, en que, durante cierto tiempo, se mantuvieron las ayudas al sector para fines de modernización, por cierta inercia institucional. Así, mientras, por un lado, se limitaban las capturas, por otro se estimulaba la inversión. Al existir sobrepesca, la rentabilidad es baja, además las flotas no se modernizan porque tampoco tiene sentido si antes de acabar la temporada han agotado su cuota. Pero, en este contexto, toda inyección de ayuda económica (fuera de las ayudas a la retirada o al desempleo) dirigida a la modernización o construcción no ha hecho sino agravar el problema, al aumentar la presión sobre el recurso.

A pesar de ello, algunos países distribuyeron de forma flexible sus cuotas. Inicialmente, más o menos, en todos los países la distribución se basó en criterios históricos. Si se podía pescar un cierto volumen de toneladas, éstas se distribuían entre los buques censados, a veces de forma lineal, a veces en función de su capacidad de captura.

Sin embargo, con ello aparecía un problema. El conjunto

de los buques, al cabo de cierto tiempo (tres, cuatro o cinco meses antes de terminar el año), habían agotado su cuota y debían volver a puerto. Subrayemos que el coste de mantenimiento de un buque es muy alto; aunque esté amarrado, el deterioro en el medio marino es siempre muy considerable. Era evidente que las cuotas eran capturables con menos barcos.

En algunos países, se podían alterar ligeramente las cifras de capturas y permitir alargar un poco la temporada. Pero en el caso de España ello no era posible, porque además de tener un TAC, existía un sistema complementario de control que limitaba los barcos operativos de forma simultánea en aguas de la CEE a un cierto número (sistema que se ha mantenido hasta 1995).

Se buscó una solución permitiendo la transacción de días de pesca. El sistema funciona de la siguiente forma. La administración española establecía (y establece) en función de la TAC el número de días de pesca por buque que ese año son posibles. Estos días de pesca se distribuyen entre la flota (llamada flota de los 300) que opera en aguas comunitarias con base en la situación de 1986. A continuación, los armadores pueden concentrar los días de pesca en algunos buques.

En la práctica, estamos ante un sistema, aunque imperfecto y semisumergido, de ITQ. Este sistema ha permitido la modernización de esa flota, y que se redujera de los 416 buques operativos antes de 1986 a sólo los 210 actuales sin graves conflictos. Este proceso ha permitido que no se perdiese la competitividad en este segmento del sector pesquero y que, a pesar de las caídas en los precios, las empresas hayan mantenido su

rentabilidad. Aquellos que han abandonado la actividad han sido compensados, y los que permanecen han hecho una buena inversión, no adquiriendo más buques, sino adquiriendo días de pesca (derechos de pesca).

Los sistemas de distribución de las TAC en cada país miembro han sido distintos. Holanda ha adoptado sistemas de transacción, como en España. Otros países han mantenido criterios, más rígidos, de no permitir transaccionar los derechos de pesca, congelando la dimensión de sus flotas.

El resultado es, evidentemente, distinto: cuanto más rígidos son los sistemas, más dificultades de rentabilidad aparecen.

Por el momento, el conjunto del sistema de gestión es aún insatisfactorio, y aparece en el horizonte un fuerte debate sobre el nuevo diseño que debe efectuarse de la PCP en el año 2002.

Del sistema actual, en su conjunto, no se deriva una gestión correcta de los recursos. Se deriva una cierta contención del esfuerzo y se evitan males mayores, pero subyacen muchos problemas: los *stocks* están plenamente explotados o sobrexplotados y en muchas zonas las capturas son bajas si consideramos el esfuerzo desplegado.

### III. LA CRISIS Y LAS LIMITACIONES DE LA ACTUAL PPC

Es presumible que la actividad del sector pesquero, como la de todo sector económico, esté siempre sometida a evolución y cambio. Sin embargo, en los ámbitos europeo y mundial, sigue sin resolverse, en su conjunto, el problema de asegurar la estabilidad de los recursos, condición



necesaria para un correcto funcionamiento económico y para resolver las necesidades del consumo alimentario.

La preocupación no es exclusiva de España o de la Unión Europea; organismos internacionales como FAO o la OCDE plantean con urgencia la necesidad de resolver el problema de la gestión de los recursos pesqueros, ante su declive y deterioro.

Así FAO, con el fuerte impulso de España, ha acuñado el principio de *pesca responsable*. A partir de la Conferencia de FAO celebrada en octubre de 1995, se aprobó el *Código de conducta para una pesca responsable* (1). En él se reconoce la interdependencia de las políticas pesqueras de todos los países para preservar los recursos pesqueros y asegurar tanto la cobertura de las necesidades alimentarias del planeta como la viabilidad económica a largo plazo de la actividad pesquera.

El Comité de Pesca de la OCDE, en los últimos años, ha desarrollado un análisis económico de la eficiencia de los sistemas de gestión, para concluir que no existe un sistema universal óptimo, pero que es necesario que se adopten sistemas de gestión que, con un coste adecuado, permitan estabilizar los recursos, mantener la competencia y evitar la sobreinversión. Ello es difícil de alcanzar con un sistema de TAC que no evolucione hacia ITQ, pero también es posible a través de un sistema de autogestión, como muestra la experiencia de la pesca litoral en Japón o en el Mediterráneo (2).

La Comisión Europea (3) y el Parlamento Europeo (4) hace ya tiempo que vienen reflexionando sobre el problema de la gestión de los recursos.

Señalemos que el sistema de gestión no es el único problema del sector pesquero europeo. No podemos dejar de mencionar cómo aún es necesario realizar sustanciales avances en la transformación, comercialización, etcétera. Debe recordarse que, por ejemplo, aún perviven pesquerías que se dirigen a la obtención de aceites y de harinas de pescado, que significan el destino del 33 por 100 de las capturas. En un aprovechamiento integral del recurso pesquero, aquí queda un importante margen para aumentar el valor añadido de la producción pesquera. Pero en este artículo nos ceñimos a los aspectos mejorables de la gestión.

La situación actual se sigue caracterizando globalmente, aunque existen excepciones en determinados ámbitos, por los siguientes elementos:

a) *El agotamiento de los recursos pesqueros europeos*. A pesar de las medidas protectoras establecidas, en veinte años de aplicación de TAC los recursos han ido reduciéndose. Como resultado, la tendencia es a que los TAC se reduzcan. No ha sido posible que los límites establecidos en un momento del tiempo permitiesen aumentar posteriormente las capturas. Esa evolución no es debida al celo de los científicos, sino a que la reducción de las capturas es insuficiente para recuperar los *stocks* pesqueros.

b) *Las flotas europeas tienden a envejecer y a convertirse en obsoletas*. Ello se debe al sistema de gestión por TAC (que, a su vez, se debe a la escasez del recurso) y genera diversas consecuencias negativas. En primer lugar, conduce a una situación de inferioridad de las flotas europeas respecto de las de otros países (Japón, USA, Corea, etcétera). En la medida en que los

recursos sean limitados a escala mundial y en que el sistema de gestión por ITQ crezca en importancia, la capacidad de competir en el mercado de los derechos de pesca va a ser más importante, y las posibilidades de Europa, menores si no se revierte la situación actual. En segundo lugar, plantea un problema de falta de aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas de mejora de las condiciones de trabajo en mar: buques viejos, con exceso de tripulación, que navegan en condiciones menos salubres de lo que técnicamente sería posible, etc. Recordemos la alta tasa de siniestralidad del sector pesquero, sólo superada por la de la minería.

c) *Un mercado deficitario, que necesita importar un importante volumen de pescado*. Ello implica una alta dependencia de las pesquerías no regulables directamente por la UE. Con ello, se es vulnerable tanto a caídas notables de precios por efectos coyunturales, que desarticulan las pesquerías de la UE, como al riesgo de verse abocado a situaciones de desabastecimiento.

d) *Un sistema de control caro y complejo*. Evidentemente, sería técnicamente posible un sistema de control más efectivo, pero su coste no sería aceptable. No es posible multiplicar hasta el infinito los sistemas de vigilancia. Los sistemas actuales presentan limitaciones y paradojas no fáciles de resolver. Así, de momento, no se consideran los descartes en los análisis de dinámica de poblaciones que sustentan los TAC. Mientras, un sistema sólo basado en el control de TAC incrementa los descartes, dado que los pescadores prefieren quedarse únicamente con los mejores ejemplares para mejorar el precio del pescado que desembarquen.

e) *Altos costes políticos de la gestión pesquera.* Se trata de un sector de difícil gestión que implica un coste político no proporcional al peso del sector en la economía. Para Bruselas, la gestión de este sector está suponiendo unos costes desproporcionados sobre el concepto de ciudadanía europea; los conflictos entre países comunitarios en este sector son, con demasiada frecuencia, portada en los periódicos. Además, existe todo un juego político por el que las administraciones nacionales, que dependen del veredicto de las urnas, descargan las decisiones impopulares sobre la administración europea en muchos temas espinosos. Así, el establecimiento de los TAC, necesarios para una mínima racionalidad, son soportados año a año por Bruselas, que se convierte a ojos del sector y la población en una especie de institución maldita sobre la que se conjuran todos los males.

En este contexto, los estados miembros y la Comisión deben buscar (y están buscando) soluciones que sean capaces de avanzar en la resolución de estos problemas a partir de algunas restricciones o, mejor, dentro de un determinado marco, que se caracteriza por los aspectos siguientes:

1) *Las pesquerías europeas son diversas e implican soluciones de gestión distintas, adecuadas a cada realidad.* La heterogeneidad de los mares y sociedades de Europa produce modelos pesqueros muy diferenciados, que van desde la pesca artesanal mediterránea a los buques factoría del Mar del Norte. Una visión excesivamente jacobina (centralización, universalidad de las regulaciones legales, etcétera) del papel de la administración europea podría ser muy perjudicial e ineficaz para la gestión de los recursos pesqueros

europeos. Dentro de la UE es difícil sostener peculiaridades, porque a ellas pueden acogerse los estados para buscar privilegios nacionales; pero resulta más fácil de entender la necesidad de reglamentos distintos a realidades distintas, independiente de su nacionalidad. No se trata de que existan unos reglamentos distintos para españoles o ingleses, sino de que exista una regulación diferente en el Mar del Norte que en el Mediterráneo, para todos los pescadores de cualquier nacionalidad de la UE.

2) *Los estados europeos no renunciarán a gestionar sus recursos nacionales.* De una u otra forma, los recursos pesqueros dentro de las zonas económicas exclusivas se consideran un bien público (la Constitución Española los señala como bienes de dominio público) que ninguna administración puede renunciar a administrar en último término. Sin embargo, el no cuestionar la soberanía sobre el recurso no implica automáticamente que esos recursos tengan que ser explotados exclusivamente por nacionales de ese país. El Estado debe asegurar una explotación óptima de esos recursos, en beneficio de toda su sociedad. Posiblemente, hay más posibilidades de obtener el derecho a explotar esos recursos a través de la competencia que a través de una discusión estéril sobre si los estados tienen o no soberanía sobre esos recursos.

3) *El principio de estabilidad relativa es inestable e insostenible a largo plazo.* En ningún sector económico es sostenible una congelación a largo plazo. En Europa existen diferentes capacidades, productividades y potencialidades que, necesariamente, llevarán a que determinadas regiones, empresas y actividades se muestren más adecuadas que otras, por mu-

cha regulación que se quiera imponer.

4) *La adhesión al mercado único europeo y a los principios de la Organización Mundial de Comercio (WTO) son irreversibles.* España puede jugar hasta cierto punto, como forma de presión, el acceso a sus mercados para obtener concesiones en el acceso, pero el peso del sector pesquero no es suficiente para hacer retroceder una regulación global, a la que se tiende vertiginosamente en este fin de siglo xx: la mundialización de la economía. Cualquier posibilidad negociadora no pasa por negarse a abrir los propios mercados, sino por exigir que, simultáneamente, se liberalicen otros mercados; específicamente, que se liberalice el mercado de los derechos de pesca.

5) *Cualquier solución de gestión debe incorporar una reducción importante del esfuerzo pesquero.* Se puede, y se debe, discutir cómo y con qué compensaciones se debe proceder a esa reducción, pero su necesidad es incuestionable. Ningún sistema de gestión (TAC, licencias, ITQ, autogestión...) será operativo en un contexto de sobrecapitalización. Es más, de una u otra forma, hay que entender que, una vez realizado un primer ajuste «duro», seguirá siendo necesario un ajuste suave constante en el futuro. La explicación es simple: si el recurso es finito, si su rendimiento potencial óptimo es un flujo estable y, por el contrario, la productividad aumenta por razones tecnológicas (sistemas de detección, modernización de buques, de aparejos de pesca, etcétera), entonces, necesariamente, el esfuerzo se ha de reducir proporcionalmente al aumento de su productividad. Por tanto, cualquier sistema de gestión debe partir de un equilibrio entre esfuerzo y recursos; y de-

be incorporar mecanismos de reducción progresiva, en el largo plazo, lo más automática posible.

6) *El ajuste «duro» para adecuar el esfuerzo a los recursos requiere una intervención pública que asuma los costes sociales.* El sector pesquero tiene una serie de peculiaridades que no hacen aconsejable en absoluto dejar que el ajuste se produzca de forma espontánea y explosiva. En muchos lugares de la UE, desde el Norte de Escocia hasta las islas griegas, pasando por parte del litoral cántabro, gallego o andaluz, existe un alto grado de dependencia del sector pesquero. Se trata de comunidades que dependen únicamente de la pesca, y sin alternativas fáciles a corto plazo. Por razones económicas, técnicas y culturales, no es previsible que, de forma espontánea, esas comunidades puedan reconvertir su actividad en otros sectores económicos. Cabe también decir que las administraciones (tanto nacionales como comunitarias) tienen parte de responsabilidad en la situación, por haber incentivado en el pasado, por razones diversas, las inversiones en esfuerzo pesquero, haber subvencionado el carburante, etc. La reconversión implica encontrar y facilitar alternativas al empleo y a la inversión.

Con esta problemática, y con las restricciones expuestas, debe buscarse el camino de las posibles soluciones, de las alternativas en la gestión que se debaten y plantean para la revisión del 2002. En el último apartado, se plantea cuáles son algunos de estos caminos en sus líneas generales.

#### **IV. LAS ALTERNATIVAS A DEBATE EN LA REVISIÓN DEL 2002**

La actual situación hace que, independientemente del sistema que se adopte para regular el acceso al recurso (TAC, ITQ, licencias, etc.), exista un problema de sobrecapacidad real (que se ha llegado a evaluar en el 40 por 100) de la flota pesquera de la UE. Por tanto, deben resolverse dos problemas: reducir el esfuerzo actual y establecer un sistema que automatice en el futuro la relación entre recursos y esfuerzo.

##### **1. La reducción inicial de esfuerzo**

Técnicamente, la reducción de esfuerzo sobre el recurso comunitario puede darse a través de muchos procedimientos: desguace, amarres, exportación de flota, caída de precios, etc. Pero es indudable que la presión para reducir el esfuerzo va a estar presente como un condicionante de la PPC durante largo tiempo, tanto más cuanto es previsible que, simultáneamente, mejore la eficiencia técnica de los métodos de pesca.

Probablemente, la solución adoptada va a combinar diversos instrumentos. Tengo confianza en que la capacidad de los pescadores y de las administraciones va a ser suficiente para que prevalezca el principio preventivo frente al principio reactivo. No puede olvidarse que si no se ordenase esa reducción, finalmente sería el ajuste duro (vía mercado, sin regulación, y vía crisis de los recursos) lo que llegaría a provocarla.

A) *Un primer instrumento de reducción es la exportación del esfuerzo*

Ya a finales de los años setenta España trató de buscar salidas alternativas mediante acuerdos bilaterales con terceros países del área de los países no desarrollados. También en estas aguas, como secuela del proceso de descolonización, aumentaron los problemas para acceder a sus litorales, que, progresivamente, quedaron incorporados a las ZEE de estos países. Sin embargo, el diferencial de capital productivo y financiero de que España disponía en relación con estos países le permitió un mayor margen de maniobra que con la Comunidad Económica Europea.

En 1986, al ingresar formalmente en la CEE, España había destinado 216 grandes buques a empresas mixtas con Marruecos, Argentina, Mauritania, México, Senegal y también al Reino Unido. Esa política fue, de hecho, asumida y potenciada desde la CEE, a partir de ese momento, como una forma de dar salida al exceso de capacidad.

Evidentemente, el problema de sobrecapacidad afecta no sólo a las aguas de la UE, sino a la mayor parte de las áreas de pesca del mundo. Ahora bien, si se sabe jugar adecuadamente la presión para liberalizar el mercado de los derechos de pesca, y plantear en paralelo esa liberalización como condicionante para liberalizar el mercado de los productos pesqueros, existirá un margen notable de maniobra. En este caso, la limitación más importante será disponer de flotas competitivas. Para explicarlo en términos concretos, de flotas que puedan pujar al máximo en la adquisición de cuotas (ITQ) o de licencias.

Desde mi punto de vista (exceptuando las pesquerías en aguas exteriores a las 200 millas), el debate sobre el derecho a la soberanía de los estados ribereños es absolutamente estéril. Esa soberanía es ya una realidad incuestionable. Ahora, lo que se trata de discutir es qué procedimiento de explotación permite unos mayores rendimientos para el país propietario de esos recursos. Evidentemente, el liberalizar el mercado de los derechos de pesca debe permitir a ese país obtener el máximo ingreso de esos recursos: el derecho lo obtiene el que más puede pagar. La flota más competitiva.

La tendencia hacia ese modelo es muy probable, pero algunas inercias del pasado van a tener que cambiar. Precisamente, por efecto de la competencia y del interés de los estados ribereños, el control sobre las pesquerías tenderá a ser mayor.

Hay estilos de pesca que van a quedar en el pasado. En ese pasado, cuando una especie era explotada excesivamente y dejaba de ser suficientemente aprovechable, las flotas pasaban a actuar sobre otras especies o a trabajar en otras áreas, dejando tras de sí zonas verdaderamente esquilmas. Cuando, con la independencia, Namibia, en 1990, cerró sus pesquerías, se capturaba sólo un 20 por 100 de la merluza de 1969. Ningún gobierno, pero tampoco ningún competidor, aceptará en el futuro ese tipo de explotación. El código de buena conducta de FAO avanza en esa línea, que no es reversible.

El tránsito hacia un mercado de los derechos de pesca será complejo, y puede y debe ser impulsado desde la esfera económica y política. Ello también implica ir adoptando una serie de

adaptaciones intermedias que apunten a adaptar nuestras flotas a ese horizonte. Para dar salida a su exceso de capacidad, la UE ha desarrollado, dentro del marco de la actual PPC y de sus relaciones internacionales, acuerdos con países no desarrollados. Convenios de pesca, constitución de empresas mixtas, asociaciones temporales, pesquerías experimentales, etcétera.

En el futuro, ese tipo de iniciativas continuarán, pero previsiblemente aumentará el rigor sobre la responsabilidad en las explotaciones. Si se quiere mantener unos recursos estables, si se quiere compensar adecuadamente a los estados ribereños de forma que los acuerdos sean mutuamente satisfactorios, la UE debe garantizar una pesca responsable.

Dentro de esa búsqueda de estabilidad, habrá que entender que las explotaciones en terceros países se vean sometidas a las mismas restricciones que en las aguas comunitarias (mallas, artes, etc.), que la misma UE asegure la autovigilancia de sus flotas si los países ribereños no tienen la eficacia y capacidad suficiente de disuasión a corto plazo. Asimismo, será muy importante que la retribución por los derechos de pesca, que puede adoptar formas muy diversas, genere en el país con recursos beneficios claros para su sociedad, de forma que ese comercio sea asumido como mutuamente beneficioso por ambas partes (y, en el caso del vendedor, tanto por sus gobiernos como por sus poblaciones).

Aunque en los procesos de transición la administración comunitaria tendrá un papel muy relevante, también dentro de este discurso hay que entender que, en definitiva, las partes serán a largo plazo las empresas

pesqueras y los países con recursos.

Sin duda, a corto plazo, la UE juega y jugará un importante papel en establecimiento de acuerdos y en el pago de las compensaciones, pero ese proceso debe entenderse no como un hecho estructural, sino como una medida transitoria de contribución a la restructuración pesquera de la UE. A largo plazo, es lógico pensar que son las empresas usufructuarias de los acuerdos las que deben pagar por el derecho a pescar. En su caso, la UE debe tener un papel exclusivamente de supervisión de los acuerdos (no se invadan zonas de pesca asignadas a comunidades locales, no se pesquen especies no sometidas a acuerdo, no se superen las cuotas pactadas, etcétera).

B) *Un segundo instrumento de reducción del esfuerzo es financiar la retirada de capacidad pesquera excedente*

Este tipo de medidas ya hace largo tiempo que se están aplicando con resultados irregulares. Por una parte, han contribuido efectivamente a reducir la dimensión de las flotas y, por tanto, ha sido un método por el cual los buques en peores condiciones han dejado la actividad y contribuido a equilibrar la relación esfuerzo/recurso. Pero no todo han sido éxitos con este instrumento. Con frecuencia, el impacto en reducción del esfuerzo ha sido mucho menor que el esperado, por varias razones. En primer lugar, porque, aunque se retirase, por ejemplo, el 10 por 100 de los buques (o ese porcentaje de potencia, tonelaje, etcétera), no se reduciría en ese mismo porcentaje el esfuerzo de pesca. Ello es debido a que son los buques más obsoletos los que se acogen a la retirada. En

segundo lugar, porque con frecuencia el importe de esas ayudas, si los empresarios decidían permanecer en el sector, finalmente se dirigía a la producción de buques más eficientes y, por tanto, a aumentar el esfuerzo. Cuando eso se produce, la administración contribuye indirectamente a la sobrecapitalización del sector.

Por tanto, aun siendo un instrumento a emplear, la financiación de la retirada debe articularse sobre el principio de asegurar un empleo productivo de los fondos en otra actividad económica: acuicultura, turismo, transformación, comercio, etc. Se trata de que estas ayudas se inserten en planes globales de reconversión que aseguren que todo volumen de euros inyectados en el sector bajo ese concepto tiene un destino final distinto que la capitalización del sector.

Así llegamos a un tercer instrumento:

- C) *El establecimiento de planes de reconversión regionales dirigidos a las zonas altamente dependientes de la pesca*

Esa formulación de «plan global» es tanto más necesaria por cuanto que una parte significativa del sector pesquero europeo se ubica en zonas altamente dependientes de la pesca. Por ello, si se quiere reconducir esa especialización, resultará muy conveniente estimular una nueva cultura productiva (entre trabajadores y empresarios) que les ofrezca alternativas adecuadas a su medio geográfico y económico, con las ayudas financieras adecuadas. Parte de esa ayuda debe vincularse directamente a la retirada de esfuerzo. Afortunadamente, esas zonas dependientes de la pesca en Europa tienen, en general, muchas más oportu-

nidades que otras áreas pesqueras en crisis (por ejemplo, que Terranova en Canadá). En el Sur de Europa, la reconversión turística ofrece una alternativa que en muchos lugares se está aprovechando por los pescadores desde los años sesenta, y que ahora tiene nuevas oportunidades: conservación y explotación de reservas naturales, etcétera. Para el conjunto de Europa, existen oportunidades dentro de la acuicultura y, en especial, en la transformación de los productos pesqueros en mercancías más accesibles al nuevo modelo de consumo (ahumados, semi-preparados, etc.). Sectores que, con cierto impulso público, pueden ofrecer también alternativas sólidas a la monoproducción pesquera.

## 2. Hacia nuevos modelos de gestión

Si los mecanismos de gestión no se alteran, las causas que han inducido a la sobrecapitalización actual seguirán actuando, aun reconvirtiendo el sector. Para evitar que en el futuro el problema se reproduzca, deben establecerse los mecanismos jurídicos, sociales e institucionales para lograr una adaptación lo más estable posible entre esfuerzo pesquero y recursos. Ello implica readaptar los mecanismos de la gestión.

Para ello, existen dos posibles modelos que se adecuan a distintas realidades de la pesca europea. De hecho, de forma indirecta funcionan ya en algunas pesquerías, pero se trata de que en el futuro estos sistemas operen de forma más clara y sistemática. Desde mi punto de vista, son los únicos procedimientos que permiten estabilizar a largo plazo el sector.

Por lo que se refiere a las *grandes flotas industriales europeas* de gran dimensión (y por ello fácilmente controlables en sus operaciones y desembarco) y de gran movilidad, es necesario *ir convirtiendo el sistema de TAC en uno más cercano al ITQ*. Como se ha explicado, ello ya se está produciendo en la práctica en países como España u Holanda. Pero ese proceso de mercantilizar de la forma más libre posible los derechos de pesca ya se está extendiendo de forma sumergida mucho más de lo que las apariencias muestran. Así, empresas españolas están adquiriendo buques en países como Inglaterra o Francia para obtener indirectamente sus derechos de pesca. La soberanía de los recursos no es cuestionable, el PER sí, aunque jurídicamente aún pueda tener larga vida.

Avanzar en esa línea es importante por varias razones. La primera es que si se quiere competir en las aguas internacionales, Europa necesita una flota moderna y competitiva, y no un sector sobredimensionado e ineficiente. La segunda es que si se pretende reivindicar la mercantilización de los derechos de pesca —vinculándolos a la liberalización de los mercados de los productos pesqueros (5)—, Europa debe proceder también a establecer un mercado transparente de sus derechos de pesca.

Por otra parte, debe abordarse cómo se resuelve la gestión de las *pesquerías europeas de buques de reducida dimensión*. Estas pesquerías son de difícil supervisión centralizada (se trata de miles de embarcaciones), pero de baja movilidad. Se hallan básicamente en el Mediterráneo, pero también en las aguas interiores de Holanda o el Norte de Escocia. El sistema de control central (TAC, ITQ) es difícilmente operativo (en el Mediterráneo

hay que añadir el carácter multiespecie de las pesquerías). En estas zonas, hay que pensar en *formas de autogestión de determinados territorios marítimos*, siempre que las comunidades pesqueras tengan la suficiente cohesión (cofradías, *proudhonies*, cooperativas, etc.) para asegurar el autocontrol. En esos casos, el coste del control para la administración queda cubierto por el control directo que ejercen los pescadores entre sí. Ya ahora, por ejemplo, quienes aseguran en muchos puertos del Levante español el cumplimiento del horario son los propios pescadores, que penalizan con dureza al transgresor, mientras que la administración no tiene medios suficientes para ejercer día a día ese control.

La eficiencia del sistema de autogestión se basa en dos grandes elementos. El primero es que los pescadores de un lugar concreto tengan la garantía de que sólo ellos operan en un determinado territorio por concesión de la administración; el segundo es que sólo ellos son responsables de sus decisiones; es decir, que si deciden aumentar el esfuerzo (permitiendo el asentamiento de más buques) tengan el claro conocimiento de que no van a poder solicitar ningún tipo de ayuda si los recursos se deterioran.

Sin duda, un modelo de este tipo debe ser tutelado por la administración, pero algunos principios hasta ahora existentes deben alterarse profundamente. También aquí hay que introducir la idea de que en lugar de recibir ayudas por pescar (subvenciones al carburante, por ejemplo), esos pescadores deben pagar a la administración para poder conservar la concesión. Esa sería una forma de desincentivar la presión a aumentar el esfuerzo. No se trata tanto en este caso de obtener unos elevados ingresos

públicos, como de cambiar la lógica (irracional) imperante. Una de las últimas consecuencias de esa «lógica» ha sido la expansión en los últimos años de la pesca en las Islas Griegas, como consecuencia de la inyección de ayudas comunitarias, que, en lugar de desarrollar el sector, le ha conducido a una crisis de recursos notable.

Evidentemente, las inercias no se cambian de un día para otro. Es más, sería una barbaridad transitar bruscamente de la generosa subvención (que acaba provocando el empobrecimiento por crisis de capturas) a un sistema de pago por pesca. Pero esa es la lógica que, para estabilizar el sector, hay que imponer a largo plazo. Adoptar ese tipo de sistema no implica desplazar totalmente la acción del mercado. Así, por ejemplo, es posible la comercialización de las licencias de pesca en cada puerto, y la administración debe asegurar que ese comercio se efectúa de forma transparente y sin barreras (no puede discriminarse a un forastero por ejemplo).

Existen otros problemas que la revisión de la PPC deberá abordar. Uno de ellos es, por ejemplo, el control del comercio de los productos procedentes de otros países. También el comercio está vinculado a la gestión, y ese control es un instrumento fundamental en la preservación del recurso pesquero. La UE debe establecer mecanismos para incentivar a propios y extraños a la práctica de una pesca responsable que permita una estabilidad a largo plazo del sector. No es aceptable que se pueda burlar la competencia, utilizando a corto plazo procedimientos destructivos de pesca o no respetando las cuotas de captura en aguas internacionales, a través del abandono en un país que permite una pesca no responsable.

Se trata del problema de las flotas con bandera de conveniencia que no se someten a acuerdos internacionales, especialmente en las zonas pesqueras no adscritas a ningún país. Ello afecta notablemente a las especies migratorias (atún, delfín, salmón, etc.) y repercute negativamente en la competitividad de las flotas con banderas de la UE. La aceptación de las mercancías pesqueras importadas debe vincularse a la pesca responsable. Ello, lejos de obstruir el comercio, es una garantía a su estabilidad (Franquesa, 1995).

Los problemas mencionados y las soluciones propuestas deberán pasar por un largo proceso de negociación hasta convertirse en actos jurídicos. La letra de esos acuerdos, sin duda, será producto de un difícil consenso entre los estados miembros. Puede que después del 2002 se siga hablando de PER, de TAC como forma de gestión, etc. Pero ello no debe llevar a engaño, el espíritu de los acuerdos que se alcancen, y especialmente su práctica (con base quizás en la explotación en esa dirección de toda la letra pequeña y de todos los silencios), probablemente se desarrollará en las direcciones apuntadas. Sirvan estas reflexiones como aviso a los navegantes.

#### NOTAS

(1) Véase *Código de conducta para una pesca responsable*, FAO, Roma, 1995, y posteriormente las resoluciones de la Conferencia de Kyoto: *The Kyoto declaration and plan of action, International Conference on the sustainable contribution of fisheries to food security*, Fisheries Agency, Government of Japan, Kyoto, 1995.

(2) Las ideas sustanciales de este debate van a ser publicadas en el curso de este año en un estudio titulado *The economic aspects of management of marine living resources*, que, en tres volúmenes, aparecerá en el curso de 1997, publicado por la misma OCDE.

(3) La Dirección General XIV (pesca) de la Comisión Europea ha establecido diversos

organismos consultivos como el Senior Economist Group, reforzado el papel del Comité Científico Técnico y Económico de Pesca (STEF) y realizado diversas conferencias para analizar esta problemática, como por ejemplo *Conference on economic impact of fisheries management and relevance to the CFP* (2-3 mayo 1996, Bruselas).

(4) El Comité de Pesca del Parlamento Europeo ha realizado en el curso de 1996 diversas sesiones abiertas de aproximación al problema. Véase *Public hearing on comparative systems for managing fish stocks 30-31/10/96, speeches by Ph. Major, R. Ar-*

*nason, D. Caron, W. Davidse, J. Goodlad, J. Zuzunaga and R. Franquesa*, EP, Bruselas, 1996.

(5) Tal como nuestro país está sosteniendo en foros como el Comité de Pesca de la OCDE.

#### BIBLIOGRAFÍA

EUROPEAN PARLIAMENT (1996), *The common fisheries policy beyond 2002*, E-7, EN-10, Luxemburgo.

EUROPÉCHE (1995), *Inventory of the different systems for managing fishing efforts and quotas in EU member states*, DG XIV, Bruselas.

FRANQUESA, R. (1995), *The quotient of convenience: estimation of the cost relative to responsible fishing*, Fisheries Committee, OCDE, AGR/FI/EG(95)7/part 3, Paris.

HOLDEN, Mike (1994), *The common fisheries policy*, Fishing News Books, Oxford.

LAUREC, A., y ARMSTRONG, D. (1996), *The european common fisheries policy and its evolution*, DG XIV, Bruselas.

#### Resumen

En este artículo, se aborda la actual problemática de la gestión pesquera, cuya necesidad es puesta de relieve por la creciente explotación de la producción pesquera mundial en los últimos veinte años, que está conduciendo a un estancamiento. Ante dicha situación, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de regulación eficaces, que permitan regular el acceso a unos recursos cada vez más escasos. Se examinan a continuación los sistemas de gestión empleados, su naturaleza, sus potencialidades y limitaciones, para pasar después a examinar cómo ha evolucionado su empleo en la CEE. Se presta especial atención a la relación que ese desarrollo ha tenido con el sector pesquero español, primero fuera de la CEE y después como parte integrante de ésta. En este examen se constata que estas medidas no siempre han obtenido un resultado óptimo, provocando muchas veces efectos no deseados y situaciones de desequilibrio entre los estados miembros. Al análisis de estos problemas se dedica el tercer apartado. Finalmente, en el cuarto y último apartado, se establecen orientaciones, criterios y recomendaciones sobre la probable evolución de la política pesquera común (PPC) de la Unión Europea, que será objeto de revisión en el año 2002.

*Palabras clave:* política pesquera común (PPC), Unión Europea, gestión pesquera, TAC, ITQ, licencias, derechos de pesca, sobrepesca.

#### Abstract

In this paper, the current issue of the management of fisheries is tackled, considering it a necessary measure to be adopted due to the increasing exploitation of the world fisheries production in the last twenty years, which is leading to stagnation. In view of this situation, it is considered the need to establish effective regulatory mechanisms that will allow the regulation of the access to those increasingly scarce resources. The used management systems, their nature, potentialities and limitations are then examined, as well as the development of their enforcement by the EEC. Special attention is paid to the impact that such development has had on the fisheries sector in Spain, first when outside the EEC and later as one of its members. In this work it can be seen that the implementation of such measures has not always reached optimum results, causing in many cases adverse effects and unbalanced situations between member states. The third section covers the analysis of such problems. Finally, in the fourth and last section, various opinions, guidance and recommendations are given about the probable evolution of the common fisheries policy (CFP) of the European Union, which will be reviewed in the year 2002.

*Key words:* common fisheries policy (CFP), European Union, management of fisheries, TAC, ITQ, licences, fishing rights, overfishing.

*JEL classification:* Q22, Q28.