

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ernesto PENAS

I. INTRODUCCIÓN

LOS recursos pesqueros, como todos los recursos biológicos, son autorrenovables. Sin embargo, a diferencia de otros, como los agrícolas y, en general, todos los terrestres, los recursos marinos presentan unas características particulares que hacen su gestión particularmente difícil: son recursos no visibles y difícilmente accesibles. Por este motivo, la capacidad de científicos y gestores para conocer su abundancia es siempre limitada, y los efectos de su explotación por el hombre no siempre son obvios de manera inmediata. Como consecuencia de ello, la gestión de los recursos pesqueros está inevitablemente sujeta a un amplio margen de incertidumbre: dicha gestión consiste, en gran medida, en decidir cómo interpretar y evaluar una información siempre incompleta y parcial.

La gestión pesquera se caracteriza también por la importancia esencial de la escala temporal: las medidas de gestión no producen resultados inmediatos, los eventuales beneficios de la gestión se obtienen siempre a medio o largo plazo. La gestión pesquera, por lo tanto, consistirá en encontrar el balance adecuado entre las necesidades del presente y las previsiones para el futuro. A esta ecuación básica es imposible sustraerse, y ello condiciona toda la gestión pesquera. Tanto más cuanto que dicho balance ha de ser evaluado, como ya hemos mencionado, en un contexto generalmente presidido por un alto grado de incertidumbre.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La necesidad de una política comunitaria para la gestión de los recursos pesqueros se deriva de una realidad bio-geográfica: tras la extensión de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de los estados miembros de la Comunidad Europea hasta las 200 millas en el Atlántico, con efecto de 1 de enero de 1977, la mayor parte de los recursos pesqueros tradicionales de la fachada atlántica europea quedó englobada en las nuevas ZEE. De este modo, la mayoría de los recursos tradicionalmente explotados por las flotas comunitarias se convirtieron en recursos compartidos entre dos o más estados miembros en sus ZEE, o cayeron bajo la soberanía de países terceros. Otra característica de los recursos pesqueros es su movilidad: las migraciones hacen que no pueda establecerse una distribución fija, en mosaico, de los recursos en función de las ZEE de los estados ribereños.

Las dos características hacen imprescindible una gestión conjunta entre los distintos países implicados: de nada vale aplicar medidas de gestión eficaces en una zona de distribución de un recurso pesquero si no se aplican las mismas o similares medidas en las demás zonas de distribución de éste.

Por ello la política comunitaria de gestión de los recursos comenzó a prepararse a partir de 1977, y tras una larga gestación vio finalmente la luz en 1983, al

aprobarse el primer reglamento de gestión: el Reglamento (CEE) número 170/83 (1). Este reglamento estableció el régimen de TAC y cuotas que constituye todavía hoy la piedra angular de la gestión de los recursos pesqueros comunitarios.

Con posterioridad, pero siempre sobre la misma base, la gestión pesquera ha evolucionado considerablemente. En particular, tras el llamado *Informe 91* sobre la aplicación de la política común de pesca (2), la Comunidad adoptó un nuevo reglamento base de su política pesquera: el Reglamento (CEE) n.º 3760/92, base jurídica actual de toda la política común de pesca (PCP) incluyendo el conjunto de medidas de gestión.

El Reglamento 3760/92, en lo que respecta al régimen de soberanía de las aguas costeras, está en vigor hasta el 31 de diciembre de 2002. Por extensión, puede considerarse que el conjunto de la PCP, incluyendo la política de gestión de los recursos, estará en vigor bajo su forma actual hasta esa fecha.

III. EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN

El ámbito de la política comunitaria de gestión de los recursos pesqueros es, fundamentalmente, el de las aguas comunitarias atlánticas, así como las aguas internacionales.

El Mediterráneo constituye un caso aparte. En ese mar no se han extendido las zonas económicas exclusivas a 200 millas. Al margen de diferentes razones de orden político, la estrechez de la plataforma continental mediterránea hace que la gran mayoría de las zonas de pesca demersal se encuentren dentro de las 12 mi-

llas de los estados ribereños. Por este motivo, las razones que justificaron el nacimiento de la política comunitaria de gestión de recursos pesqueros en el Atlántico no son aplicables al Mediterráneo. Esta zona no está sujeta, pues, ni a un sistema de limitación de capturas ni de control del esfuerzo de pesca, y sólo recientemente (en 1994) se ha adoptado un instrumento de gestión en el ámbito comunitario: el Reglamento (CE) n.º 1626/94 sobre medidas técnicas de conservación (tamaños mínimos de desembarque, mallas mínimas, etcétera).

Por su parte, la gestión de los recursos en aguas internacionales es competencia exclusiva de la Comunidad, en el marco de las organizaciones multilaterales existentes. Así, ciertas pesquerías son gestionadas a través de reglamentos comunitarios, que aplican las medidas adoptadas por las organizaciones internacionales de las que la propia Comunidad es parte contratante. Tal es el caso de las que se efectúan en el Atlántico Noroeste —la zona de la NAFO (3)—, en el Atlántico Nororiental —a través de la NEAFC (4)—, el Mar Báltico —a través de la IBSFC (5)— o el del salmón en el Atlántico Norte —a través de la NASCO (6).

En otros casos la competencia comunitaria no ha podido materializarse en la práctica. Es, por ejemplo, el caso de las pesquerías de túnidos y especies afines (pez espada, etc.), reguladas por una organización internacional, el ICCAT (7), al que la Comunidad Europea todavía no pertenece como miembro de pleno derecho (mientras cuatro estados miembros sí son partes contratantes). Los intentos de la Comisión Europea por aplicar las recomendaciones de esta organización (limitaciones de capturas, medidas técnicas) a través

de reglamentos comunitarios no han encontrado todavía respaldo por parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

IV. ¿POR QUÉ UNA GESTIÓN DE LOS RECURSOS?

En este contexto, podemos plantearnos una primera pregunta fundamental: ¿por qué es necesario gestionar los recursos pesqueros?, ¿por qué no se aplica una política de *laissez faire* en la pesca?

La actividad pesquera incrementa la tasa de mortalidad de los peces, y reduce el *stock* de éstos que queda en el mar. Para la mayoría de las especies, un tamaño menor del *stock* significa una menor captura por unidad de esfuerzo (y por coste de explotación) y, por tanto, una menor rentabilidad para el pescador.

Cuando el esfuerzo total de pesca es reducido, y el *stock* de peces es abundante, la pesca tiende a ser más rentable, lo que induce a un aumento del esfuerzo y al incremento del número de barcos y pescadores. Ello produce un aumento del esfuerzo de pesca, lo que, al cabo de los años, acaba produciendo una caída en la abundancia del recurso y en la rentabilidad, hasta un punto en el que los beneficios de la pesca no llegan a cubrir los costes de explotación.

Por el contrario, si el esfuerzo es elevado y el *stock* es poco abundante, la pesca tenderá a ser poco rentable, lo que teóricamente conduciría al abandono de la actividad por cierto número de pescadores. Ello reduciría el esfuerzo, permitiendo una recuperación del *stock* y una recuperación de la rentabilidad.

Este caso, sin embargo, no suele producirse: en caso de es-

fuerzo excesivo y escasa rentabilidad, los pescadores suelen responder incrementando su esfuerzo de pesca con objeto de compensar la escasa rentabilidad con ingresos extras, de manera que los mecanismos económicos de compensación no funcionan. Quizá la principal razón para que esto ocurra hay que encontrarla en la escasez de alternativas laborales para quienes abandonan la actividad pesquera, especialmente en regiones periféricas poco industrializadas.

En una pesquería sin regular, las fuerzas económicas tienden a llevar a las pesquerías a una situación en la que, como promedio, las ganancias de los pescadores son suficientes para cubrir los costes de explotación, dejando escaso margen de beneficio y limitando seriamente la capacidad de capitalización. Ello significa que las pesquerías sin regular tenderán hacia un estado de falta de rentabilidad crónica, con continuas demandas de apoyo institucional a través de subsidios, primas a la retirada de buques, etcétera.

En esta situación, el tamaño del *stock* de peces se reduce muy por debajo de los niveles que garantizan un rendimiento sostenible del mismo, y por ello carece de margen para amortiguar (en términos de capturas y de ingresos) las fluctuaciones ocasionadas por factores ambientales tales como reclutamientos anuales débiles.

El fracaso de las fuerzas del mercado libre para prevenir este tipo de situación es el resultado de la naturaleza compartida de los recursos pesqueros, lo que tiene como consecuencia que decisiones racionales por parte de pescadores individuales lleven a una situación colectivamente insatisfactoria, una perfecta ilustración de la llamada

«the tragedy of the commons» por Garret Hardin (Hardin, 1968).

La cooperación entre los propios pescadores para regular el esfuerzo pesquero a un nivel moderado podría resolver el problema, pero la realidad muestra que la intervención de los poderes públicos se hace imprescindible para asegurar la conservación de los recursos. Si esta cooperación entre pescadores ya es difícil de lograr en un entorno regional o local, mucho más difícil lo será en un contexto como el comunitario, en el que unos y otros pescadores difícilmente se ven entre sí como colegas, sino como rivales.

V. PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS

Los recursos pesqueros son, en principio, recursos autosostenibles; es decir, tienen capacidad para regenerar la biomasa que se extrae de ellos. Pero dicha capacidad es limitada. El principio fundamental de la gestión de este tipo de recursos ha de ser, lógicamente, el de sostenibilidad: la gestión ha de asegurar que la explotación del recurso sea sostenible; es decir, que la cantidad de recurso extraída regularmente no sobrepase la capacidad del recurso para regenerar las cantidades extraídas.

Para lograr esta sostenibilidad, existen dos principios fundamentales:

- no pescar demasiados peces, y
- no pescar peces pequeños.

Estas dos ideas son complementarias; en general, una buena gestión pesquera debe basarse en una combinación ponderada de ambas. En efecto, una pes-

quería en la que no se capturan juveniles, pero en la que se capturan demasiados adultos, acabará en una situación de sobrepesca. De manera similar, una pesquería en la que se controla la cantidad total de recurso extraído, pero en la que se capturan demasiados juveniles, será una pesquería en la que los rendimientos potenciales del recurso se verán infrutilizados.

La gestión de cada especie presenta características particulares, y no existen estrategias de gestión únicas. Por ejemplo, de ciertas especies como el atún blanco se explotan tradicionalmente los individuos inmaduros, que son los que resultan accesibles a las flotas tradicionales en ciertas épocas del año; en otros casos, como el del esturión, se explotan las hembras con huevos. Ello ilustra cómo, en cada caso, la estrategia de gestión debe encontrar una combinación adecuada de los dos principios mencionados.

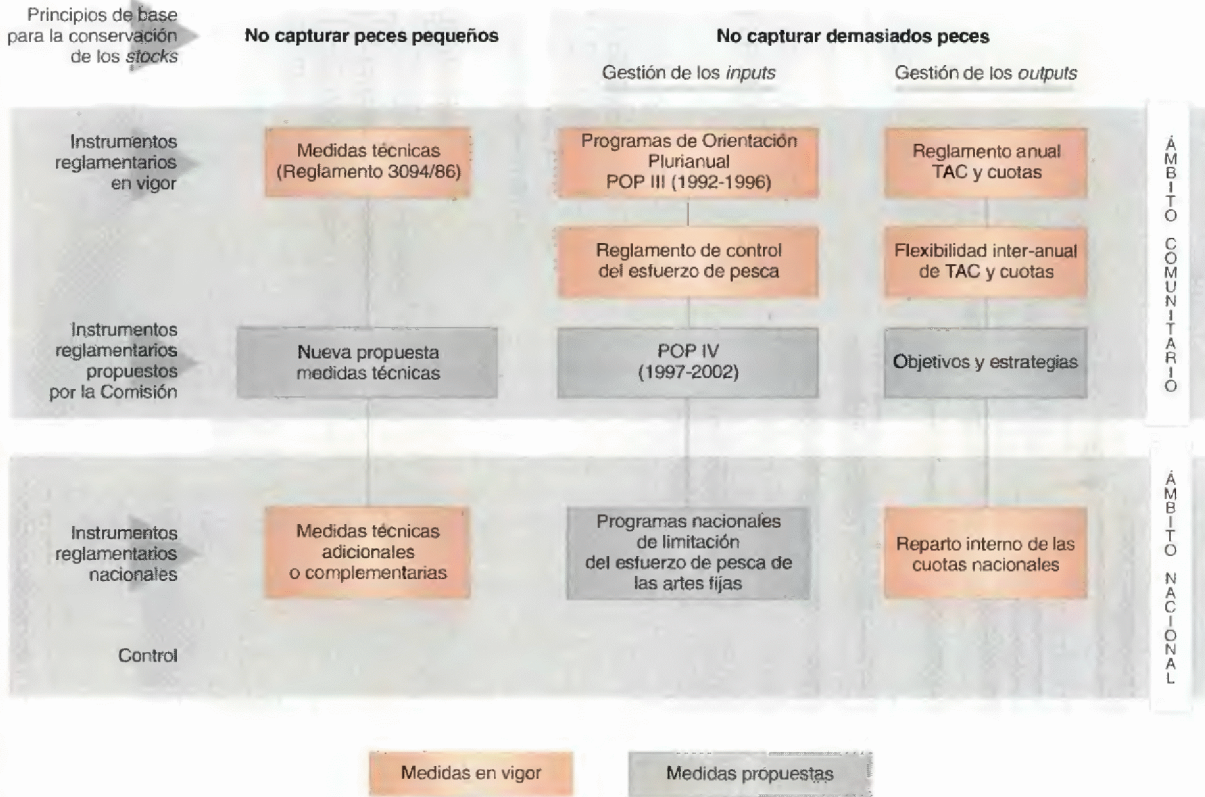
Los instrumentos comunitarios de gestión pesquera no son sino el desarrollo reglamentario de estos dos principios. Como se muestra en el esquema 1, el control de las capturas de peces pequeños se lleva a cabo a través de las llamadas medidas técnicas, mientras que el control de la cantidad de peces extraídos se realiza mediante dos tipos de instrumentos: el control de los *outputs*: cantidades de peces que se extraen (TAC y cuotas) y el control de los *inputs*: cantidad y actividad de los medios de producción de la actividad pesquera (control de la capacidad de las flotas de pesca y control del esfuerzo ejercido por éstas).

VI. LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN

Como ya hemos dicho, los recursos pesqueros son autorrenovables, y el objetivo fundamental de la gestión debe ser el de asegurar su explotación sostenible. Ahora bien, dicha explotación sostenible puede realizarse a distintos niveles. De hecho, una pesquería puede ser sostenible a diferentes niveles de explotación: desde el llamado *máximo rendimiento sostenible* hasta el nivel mínimo para garantizar la sostenibilidad (lo que el CIEM denomina *nivel mínimo biológicamente aceptable*), existe un amplio abanico de posibilidades. No falta incluso quien propone objetivos de gestión correspondientes a una subexplotación del recurso. Decidir cuál es el nivel adecuado de explotación dentro de este rango de posibilidades es, en definitiva, decidir cuál es el objetivo de la gestión pesquera.

Distintos objetivos dan lugar a diferentes niveles deseables de explotación. Así, si el objetivo es maximizar la cantidad de pescado capturado de manera continuada, el objetivo será el del máximo rendimiento sostenible. Si interesa maximizar la rentabilidad de las flotas, probablemente el objetivo será distinto del anterior. Y si lo que interesa ante todo es mantener un nivel de empleo lo más alto posible en el sector extractivo, el objetivo será distinto de los anteriores. En suma, la determinación de los niveles óptimos de explotación de un recurso pesquero es una cuestión a decidir por los responsables políticos de la gestión. Pero, en cualquier caso, la definición clara de unos objetivos de gestión es condición *sine qua non* para una gestión adecuada de los recursos.

**ESQUEMA 1
MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS**



En este sentido, podemos plantear: ¿cuáles son los objetivos de gestión de los recursos pesqueros en la Comunidad? Ésta es, probablemente, la pregunta más difícil de responder. En principio, podríamos considerar como objetivos de gestión los objetivos generales de la PCP (dispuestos en el artículo 39 del Tratado de Roma): incrementar la productividad, producir de manera eficiente, estabilizar los mercados, asegurar el suministro, permitir precios justos a los consumidores y, al mismo tiempo, prestar atención a las estructuras sociales regionales y al ritmo de los cambios. Al mismo tiempo, las políticas asociadas de cohesión social y protección

ambiental deben ser tenidas en cuenta.

El problema es que dichos objetivos son, en gran medida, incompatibles entre sí, al menos a medio y largo plazo. Como consecuencia de ello, la gestión pesquera comunitaria adolece de una falta de objetivos claramente definidos. Y en este caso no se trata de un problema científico, ni de incertidumbre: se trata de que a la hora de decidir cuál es el nivel de explotación deseable para un recurso dado, no existe un criterio o grupo de criterios que permitan tomar dicha decisión sobre una base objetiva.

Se ha argumentado, además, que no es posible lograr un obje-

tivo único para la gestión de los recursos pesqueros comunitarios, dadas las discrepancias entre estados miembros, los cambios de la abundancia de los recursos en el tiempo, la incidencia de factores externos a la pesca, etc. (Horwood y Griffith, 1992). Esta indefinición de los objetivos de gestión es, en gran medida, inevitable, pero no puede dejar de señalarse que constituye probablemente el más serio obstáculo para poder asegurar una gestión adecuada, a largo plazo, de los recursos pesqueros comunitarios.

VII. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

Los distintos instrumentos de gestión se han ido estableciendo progresivamente desde 1983. En principio las únicas medidas de gestión fueron los TAC y las cuotas, junto con las medidas técnicas. En años sucesivos, se introdujeron las limitaciones de capacidad de la flota, las limitaciones de esfuerzo, etc. En la actualidad, el reglamento base de la PCP [Reglamento (CEE) 3760/92] establece la base jurídica para todos los instrumentos actuales y futuros de gestión de los recursos.

1. Los TAC y las cuotas

Los TAC y las cuotas constituyen los elementos fundamentales de la política de gestión de los recursos pesqueros comunitarios. En un principio, este sis-

tema se estableció no sólo como un sistema de gestión, sino también como un sistema de asegurar un *statu quo* entre las diferentes flotas de los estados miembros, ante la dificultad de definir un modelo de gestión preciso.

Los TAC (8) son limitaciones de las capturas totales que se establecen con carácter anual para un conjunto de más de 100 *stocks* de pesca en zonas determinadas del Atlántico.

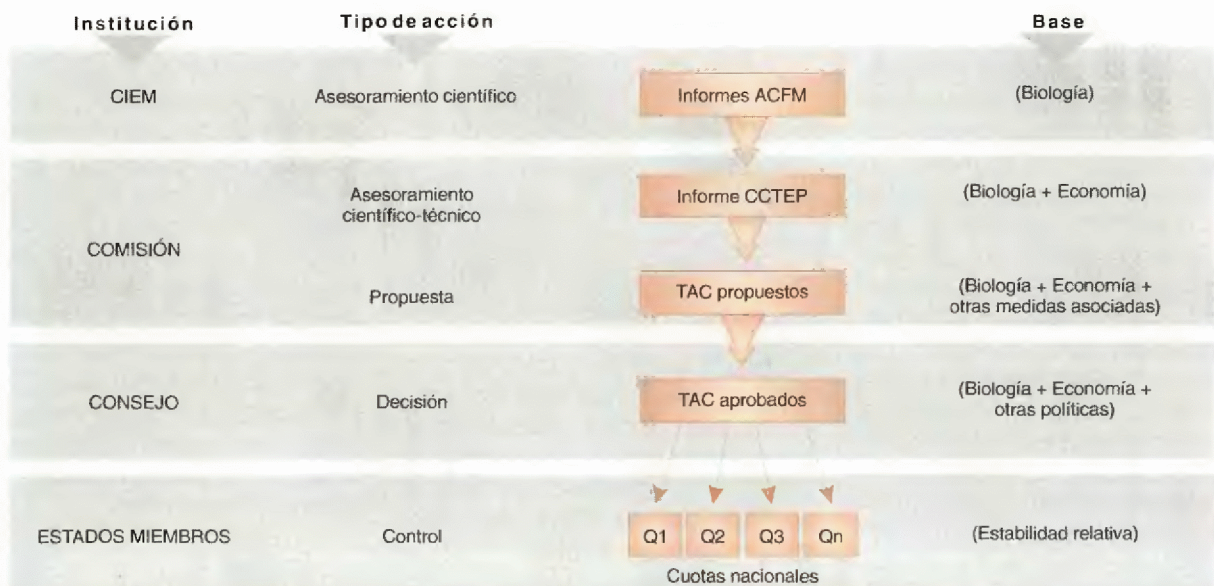
A la hora de determinar su cuantía, la Comisión Europea se basa en las evaluaciones efectuadas por el ACFM (Advisory Committee for Fisheries Management), órgano de evaluación del CIEM (Consejo Internacional para la Exploración del Mar). A partir de ellas, la Comisión reúne a su comité asesor, el CCTEP (Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca), compuesto por científicos invitados por la

Comisión que examina y verifica las evaluaciones efectuadas por el ACFM, introduciendo a menudo otros elementos relevantes para la gestión.

Tras estas consultas, la Comisión Europea propone unos TAC para el año siguiente, que son discutidos y aprobados en el tradicional Consejo de Ministros de Pesca del mes de diciembre. Con frecuencia, los TAC aprobados por el Consejo sobrepasan los niveles máximos de captura propuestos por la Comisión. El esquema 2 muestra cómo se toman las decisiones con respecto a los TAC y las cuotas comunitarias.

Los TAC decididos anualmente se reparten en cuotas nacionales para los estados miembros. Dicho reparto se efectúa de manera automática, utilizando una clave permanente de reparto conocida como «estabilidad relativa». Esta estabilidad relati-

ESQUEMA 2
ESTRUCTURA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE LOS TAC Y LAS CUOTAS



va fue establecida en 1976, con vistas a la extensión de las ZEE a 200 millas, sobre la base de tres criterios, conocidos en la jerga comunitaria como «las preferencias de La Haya». Este reparto se realizó en principio entre los estados miembros de la CEE-9. Con posterioridad, la adhesión de nuevos estados miembros con costa atlántica o báltica, en 1986 y 1995, estableció, en los respectivos tratados de adhesión, los porcentajes correspondientes a cada nuevo estado miembro para cada especie sujeta a un TAC.

El sistema de TAC y cuotas se ha flexibilizado recientemente con la adopción de un reglamento que posibilita ciertos intercambios inter-anales de cuotas. Así, hasta un 10 por 100 de las cuotas no consumidas durante un año pueden «ahorrarse» para el año siguiente. Del mismo modo, los excesos en el consumo de las cuotas se recuperan al año siguiente con una pequeña penalización. De este modo, el sistema ha introducido una flexibilidad que permite a las flotas adaptarse mejor a las circunstancias cambiantes de la actividad.

Además, la Comisión Europea ha propuesto el establecimiento de un marco plurianual y pluriespecífico para la gestión de los TAC y las cuotas. En esta propuesta, se reconoce que la gestión pesquera ha de tener una perspectiva más a largo plazo, para proteger los TAC anuales de los intereses coyunturales de los estados miembros. Por otra parte, la existencia de un marco plurianual en la gestión de los TAC y las cuotas podría proporcionar un marco menos imprevisible que permitiría a las empresas pesqueras planificar su actividad a más largo plazo, con el consiguiente beneficio en términos de gestión empresarial.

Esta propuesta refleja además la naturaleza multiespecífica de la mayoría de las pesquerías comunitarias, que hace que, cuando el TAC de una especie se halla agotado, los buques continúen faenando para capturar las especies con cuota disponible, pero incurriendo inevitablemente en capturas accidentales de la especie cuya cuota está agotada. La propuesta en cuestión constituye un complemento imprescindible de la flexibilización inter-anual de las cuotas. La negativa del Consejo de Ministros de la CE a adoptarla supone un importante freno a una necesaria mejora en la gestión pesquera.

En efecto, la propuesta sobre objetivos y estrategias representa un intento, más allá del mero contexto de los TAC y las cuotas, de definir unos objetivos de gestión a un plazo medio-largo. Como hemos visto, tanto el carácter anual de los TAC y las cuotas como la estructura, extremadamente compleja, de toma de decisiones (esquema 2) dificultan enormemente la adopción de medidas de gestión con objetivos claros y a largo plazo. Por ello, esta propuesta representa quizá el intento más importante de dotar a la gestión pesquera comunitaria de una perspectiva objetiva y a largo plazo, algo absolutamente esencial para su efectividad.

2. Las medidas técnicas

Como ya adelantamos, las medidas destinadas a impedir o a reducir la captura de peces pequeños constituyen las llamadas medidas técnicas. Las primeras medidas técnicas a escala comunitaria se establecieron en 1983, como parte del paquete inicial de la «Europa Azul». Posteriormente, la adhesión de España y Portugal trajo consigo

la elaboración de un nuevo reglamento: el 3094/86 que, tras 19 modificaciones, sigue en vigor para el Atlántico. Igualmente, existen otros reglamentos de medidas técnicas para otras zonas, como el Mediterráneo (9) y el Báltico (10). Además, los reglamentos relativos a la pesca en ciertas aguas internacionales (por ejemplo la NAFO) también incluyen medidas técnicas.

Las medidas técnicas son de tres tipos fundamentales:

- Tamaños mínimos de malla de los artes de arrastre y enmalle; estas normas establecen los tamaños de las mallas para cada especie o grupo de especies con objeto de lograr el escape de los peces inmaduros.

- Las tallas mínimas de desembarque, cuyo objeto es desincentivar la captura de peces inmaduros, haciendo ilegal su retención a bordo y su comercialización.

- Las zonas de veda. En este caso se trata de medidas de protección total o parcial de zonas caracterizadas por su gran abundancia en juveniles de especies determinadas.

La eficacia de las medidas técnicas de conservación actualmente en vigor ha sido juzgada por la propia Comisión Europea como poco satisfactoria (11). En efecto, los niveles de captura de juveniles no han mejorado desde 1983 hasta nuestros días; en algunos casos incluso han empeorado. Ello se debe a una combinación de factores que van desde la inadecuación del reglamento actual (mallas excesivamente pequeñas en algunos casos, exceso de derogaciones injustificadas, dificultad de aplicación práctica de las normas, etc.) hasta la insuficiencia del control de dichas normas ejercido por los estados miembros.

Por este motivo, la Comisión ha presentado en junio de 1996 una nueva propuesta de reglamento en la que se intenta mejorar las actuales normas. Esta propuesta se halla actualmente en discusión en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

3. El control del esfuerzo

Ciertamente el sistema de TAC y cuotas, convenientemente controlado, puede ser un instrumento eficaz de gestión. No obstante, conviene recordar que, en definitiva, las cuotas son cuotas de desembarco, no de captura. Esto quiere decir que lo que realmente controlan los TAC y las cuotas son las cantidades de pescado desembarcado, pero no las cantidades de pescado extraído. De hecho, la normativa comunitaria no sólo permite, sino que de hecho obliga al descarte de pescado por distintos motivos: cuando se ha agotado una cuota, cuando el buque pertenece a un estado miembro que no dispone de cuota de la especie en cuestión, cuando se ha sobrepasado el porcentaje máximo de una especie para un tamaño de malla determinado, etc. Por ello, las flotas comunitarias pescan y descartan gran cantidad de pescado que no se contabiliza contra cuota alguna. Aunque no existen evaluaciones fiables y completas de la magnitud de estos descartes, todo parece indicar que son de considerable importancia.

Las consecuencias de este hecho son indudables: si no se controla la cantidad de pescado extraído, es difícil que los TAC y las cuotas, por sí mismos, sean un instrumento suficientemente preciso para controlar la mortalidad por pesca que sufren los *stocks*. Surgen así problemas de fraude tales como los desembarques ilegales (*black landings*),

que no sólo afectan a los recursos, sino que además dificultan el trabajo científico e incluso alteran la propia estabilidad relativa al desvirtuar los datos de capturas oficiales. Por ello es necesario establecer un sistema que, de hecho, limite no sólo las capturas realizadas, sino también el esfuerzo de pesca que ejercen los buques sobre los recursos.

Todo ello llevó a la Comunidad a adoptar, en 1995, un reglamento de control del esfuerzo de pesca en aguas de la fachada atlántica occidental europea (12), y un reglamento similar está en discusión para el Báltico. El reglamento para aguas atlánticas establece, por cada Estado miembro, unas «cuotas de esfuerzo» expresadas en días de pesca para cada una de las zonas sometidas a limitaciones de captura.

4. El control de la capacidad de las flotas: los POP

La aplicación de estos instrumentos de gestión tiene un problema fundamental: si la capacidad de pesca existente (expresada en número de barcos, tonelaje, potencia, etc.) es excesiva, la presión social y económica para pescar por encima de las limitaciones necesarias para la conservación es irresistible. Y lo es aún más si tenemos en cuenta la naturaleza compartida de los recursos pesqueros que, como ya hemos visto, dificulta el cumplimiento de las limitaciones de captura establecidas si no se tiene la seguridad de que los demás harán el mismo sacrificio que se le pide a uno.

La limitación del esfuerzo de pesca puede proporcionar, como hemos visto, un cierto grado de adaptación del nivel de actividad pesquera a la disponibilidad de

los recursos. Pero la limitación del esfuerzo de pesca tiene un margen de maniobra reducido: no se puede limitar en exceso, por ejemplo, el número de días de pesca de un buque sin afectar seriamente su rentabilidad.

Por todo ello, es inevitable concluir que las medidas de gestión, si se aplican a una flota sobredimensionada, tienden a ser sobrepasadas y a convertirse en papel mojado. Por ello, la única solución, la que realmente constituye la clave de una adecuada gestión pesquera, es la de encontrar un equilibrio razonable entre la capacidad de las flotas y el rendimiento de los recursos.

Con este objetivo, la Comunidad Europea puso en marcha, a partir de 1983, los llamados programas de orientación plurianual (POP), cuyo objetivo general es precisamente el de adaptar la capacidad de las flotas comunitarias a los recursos disponibles. La idea de estos programas es la de condicionar la financiación de proyectos estructurales (construcción y modernización de buques de pesca) a la consecución de los objetivos de adaptación de capacidades establecidos por los propios programas.

Los primeros POP (de 1983 a 1986) tenían por objetivo principal el de detener el incremento en la capacidad de las flotas comunitarias. La segunda generación de POP (de 1987 a 1991) ya introdujo unos objetivos específicos de reducción de capacidad: 2 por 100 en tonelaje y 3 por 100 en potencia total. Los POP de la tercera generación (1992-1996) establecieron objetivos diferentes para segmentos diferentes de las flotas de los estados miembros, sobre la base de un informe científico sobre el estado de los recursos que dichas flotas pescaban: el llamado «informe Gulland».

En la actualidad, el Consejo de Ministros debate todavía la nueva propuesta de la Comisión para los POP de cuarta generación (para el período 1997-2002), en los que la Comisión ha propuesto objetivos de reducción más ambiciosos, dado el mal estado de los recursos, tal como pone de manifiesto con claridad el llamado «informe Lassen» (13).

Es difícilmente rebatible el actual desequilibrio entre la capacidad de muchas flotas y la abundancia de los recursos de los que dependen. Es también difícilmente discutible que esta falta de equilibrio subyace a la mayoría de los problemas del sector pesquero comunitario. A pesar de ello, la resistencia de los estados miembros a aceptar las propuestas de la Comisión es casi unánime. Ello ilustra mejor que ningún otro caso las dificultades y contradicciones en las que se mueve la gestión pesquera: todos conocen las causas de los problemas, pero nadie parece dispuesto a adoptar las medidas a corto plazo que permitirían la solución para el futuro.

Dada la tendencia actual en la abundancia de la mayoría de los recursos pesqueros comunitarios, si los POP no abordan una reducción efectiva de capacidad, puede llegarse a una reducción de ésta a través de las fuerzas del mercado, es decir, a través de bancarrotas y falta de rentabilidad de las empresas pesqueras. En esta perspectiva, quizá la cuestión a plantearse es la siguiente: la inevitable reducción de la capacidad pesquera en el futuro, ¿queremos que se haga de manera dirigida y apoyada financieramente por las administraciones, o preferimos que se lleve a cabo de manera *darwiniana*?

5. La necesidad de un paquete integrado

Como hemos visto, las diferentes medidas de gestión constituyen un complejo entramado de disposiciones. Es obvio que para que dicho conjunto sea eficaz debe ser plenamente coherente; de lo contrario, se puede correr el riesgo de que algunas de las medidas establecidas puedan tener efectos contrarios a los de las otras. Por ello, la perfecta coherencia de todas las medidas es una cuestión de la máxima importancia.

Por ejemplo, la existencia de una limitación de esfuerzo y de captura obliga, obviamente, a asegurar una coherencia entre ambos tipos de limitación, con objeto de evitar que las cuotas de esfuerzo se agoten mientras quedan abundantes cuotas de pesca, o viceversa.

Igualmente, hay que destacar que mientras ciertos instrumentos de gestión (por ejemplo los POP, que establecen objetivos sobre la base del estado de los *stocks*) tienen carácter plurianual, otras medidas también derivadas del estado de los *stocks*, como los TAC, tienen carácter anual. De ahí que en el presente aún no sea posible garantizar una perfecta coherencia entre unos instrumentos y otros.

En este sentido, es de lamentar que algunas de las propuestas de la Comisión, cuyo objeto es precisamente lograr una mayor coordinación entre diferentes medidas, no hayan sido aprobadas por el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

6. El control de las medidas de gestión

A la hora de juzgar la efectividad de los reglamentos de ges-

ción descritos, es obvio que el control y la inspección juegan un papel esencial. En este sentido, es importante destacar que mientras la reglamentación pesquera básica es competencia comunitaria, su control es competencia exclusiva de los estados miembros. Hasta el presente, todos los intentos por parte de la Comisión de dotarse de un papel más activo en esta materia han sido rechazados por los estados miembros.

En buena medida, los problemas de gestión de los recursos pesqueros comunitarios se derivan de un insuficiente control. La Comisión ha destacado, por ejemplo, que la sobrecaptura de las cuotas en el Mar del Norte y el Báltico, y el no respeto de las medidas técnicas en el Golfo de Vizcaya y la Península Ibérica constituyen problemas de control importantes, que reducen la efectividad de las medidas de gestión (14).

En este sentido, es inevitable hacer notar la contradicción existente entre la competencia comunitaria en materia de reglamentación pesquera y la competencia de los estados miembros en su control. Un control nacionalizado (y no armonizado) de unas medidas comunes, aplicadas a unos recursos comunes, no parece ciertamente el sistema más eficaz para asegurar un control adecuado e imparcial de la política de gestión. Esta contradicción constituye, sin duda, una gran asignatura pendiente.

7. La pesca, ¿un sector sobrerregulado?

Por otra parte, las medidas descritas arriba constituyen un conjunto complejo de medidas que, a primera vista, puede parecer excesivo. Sin duda, este con-

junto de medidas convierten al sector pesquero comunitario en un sector muy regulado; en opinión de algunos, sobrerregulado. La cuestión es la siguiente: este conjunto de medidas ¿es verdaderamente necesario?, ¿no sería preferible un sistema más simple de gestión?

Diversos representantes del sector critican a menudo la gran complejidad de este sistema. Pero, curiosamente, cada vez que la Comisión Europea trata de simplificar las normas, son los propios estados miembros los que demandan la consideración de excepciones, de casos particulares, o la aplicación de normas diferentes a situaciones, a su juicio, también diferentes. Y todas estas consideraciones conducen, inexorablemente, a unas normas siempre más complejas.

Nos encontramos, pues, en un callejón sin salida, fruto de esta contradicción: todos reconocen como principio general que la gestión debería ser más sencilla. Pero, en la práctica, la introducción de elementos que la complican suele ser la única forma de lograr la mayoría cualificada necesaria para aprobar los reglamentos en el Consejo de Ministros.

VIII. LA INCERTIDUMBRE EN LA GESTIÓN PESQUERA: EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Como ya adelantamos, la gestión pesquera está, y estará siempre, asociada a un elevado grado de incertidumbre. Cómo se interpreta esa incertidumbre es una cuestión esencial en la gestión. Así, tradicionalmente, se ha solido aplicar en la gestión pesquera una filosofía no escrita consistente en que la falta de evi-

dencia clara sobre la necesidad de tomar medidas restrictivas de gestión constituía una razón para no aplicar dichas medidas.

Todo esto ha venido a cambiar de manera radical con la introducción del llamado «principio de precaución». Éste se ha definido de diversas formas, pero en esencia consiste en que, cuando existan pruebas razonables de la necesidad y efectividad de una medida de gestión, la falta de certidumbre absoluta en los datos científicos que la sustentan no se utilizará como excusa para no aplicar dicha medida.

Ello supone la inversión de la carga de la prueba: hasta ahora, ha prevalecido en la práctica la filosofía de que aquellos que proponen tomar una medida de conservación deben demostrar, de manera detallada y completa, su necesidad y efectividad. La aplicación del principio de precaución supone que, cuando existan pruebas razonables, aunque no completas y exhaustivas, de la necesidad y eficacia de una medida, son aquéllos que rechazan su aplicación los que tendrán que demostrar por qué la medida es innecesaria o ineficaz.

El principio de precaución, de momento, carece de formulaciones prácticas para su aplicación en la gestión, aunque ciertas organizaciones internacionales (al menos la FAO, el ICCAT, la NAFO) están comenzando a establecer grupos de trabajo con el objetivo de convertir este principio en normas concretas de gestión. En cualquier caso, la aplicación progresiva de este principio se dejará sentir, sin duda alguna, en la gestión en los años venideros.

Por otra parte, el problema de la incertidumbre se agrava como consecuencia de la diferente escala temporal a la que se produ-

cen los fenómenos biológicos, a la que se aplican ciertas medidas de gestión, y a la que actúan los responsables políticos.

En efecto, mientras la escala temporal necesaria para la recuperación de muchos recursos pesqueros es relativamente larga (especialmente en el caso de las especies de crecimiento lento), muchas de las medidas de gestión tienen una aplicación muy corta: en el caso de los TAC y las cuotas, anual. Ello supone una primera dificultad en la gestión, puesto que la recuperación de una especie de crecimiento lento necesitaría un marco de gestión mucho más largo, a salvo de decisiones anuales que, por razones coyunturales, pueden ser contrarias al objetivo de la gestión a más largo plazo.

Por otro lado, hay que recordar que todas las medidas de gestión destinadas a recursos que se hayan sometidos a cierto grado de sobreexplotación (la mayoría de los principales recursos pesqueros comunitarios) responden a una ecuación básica: adoptar sacrificios a corto y medio plazo para poder obtener beneficios a largo plazo.

Y ahí radica el otro aspecto del problema: mientras los sacrificios a corto y medio plazo son inmediatos y producen un notable descontento en el sector, sus beneficios se recogerán años después, cuando aquellos que adoptaron las medidas quizá ya no estén en sus cargos para recoger los frutos. Este hecho actúa como importante factor disuasorio: es difícil que los responsables políticos adopten sacrificios a corto plazo, y se enfrenten al lógico descontento social, cuando no están seguros de que serán ellos quienes recojan los frutos, y tanto más cuando que, como hemos visto, la obtención de los beneficios a largo plazo

siempre estará rodeada de una inevitable incertidumbre.

Todo ello no hace sino subrayar una vez más la necesidad de que la gestión pesquera deba dotarse de instrumentos que persigan objetivos a largo plazo y estén a salvo de intereses coyunturales.

IX. EL «BIOCENTRISMO» DE LA GESTIÓN PESQUERA

La gestión pesquera, tradicionalmente, se ha realizado sobre la base de los estudios biológicos. Ello ha llevado a la consideración de que dicha gestión adolece de un cierto «biocentrismo», en el sentido de que en la gestión sólo se tienen en cuenta aspectos biológicos de la conservación de las especies pesqueras, y no consideraciones económicas o sociales. Se ha utilizado a menudo el tópico de que más importante que conservar los peces es conservar los pescadores. Falacias al margen, es cierto que existe sin duda un importante déficit de consideraciones económicas en la gestión pesquera.

Puede haber diversas razones que justifiquen esta situación. Quizá entre ellas haya que destacar en primer lugar la falta, ya aludida, de unos objetivos claros de la gestión pesquera, por lo que los elementos económicos y sociales tienen una difícil cabida: ¿qué elementos socio-económicos deben considerarse si no está claro en absoluto cuáles son los objetivos socio-económicos de la gestión?

Hasta tiempos recientes, los únicos datos científicos en que se basaba la gestión eran los biológicos, lo que, unido a la mencionada falta de claridad en los objetivos, tenía como resultado

que los propios biólogos acabaran a menudo introduciendo, al menos de manera implícita, consideraciones socio-económicas en su asesoramiento.

Además, existe un cierto déficit histórico de expertos en economía pesquera en comparación con la biología pesquera. Y, por otra parte, los fondos dedicados por la Comisión Europea a la financiación de estudios e investigaciones en economía pesquera se han utilizado relativamente poco, lo que, desde luego, no ha contribuido a incrementar la presencia de los economistas en la gestión.

En cualquier caso, la Comisión Europea es consciente de esta situación y, por ello, ha introducido recientemente un significativo cambio en la composición de su principal comité asesor en materia de gestión pesquera: el ya mencionado CCTEP. Dicho comité, hasta fechas recientes, se denominaba CCTP, y estaba constituido exclusivamente por biólogos pesqueros. La adición de la «E» y la consiguiente inclusión de economistas muestra claramente el nuevo camino a seguir.

Hasta ahora, el buen asesoramiento científico (biológico) proporcionaba, para cada posibilidad de gestión, los eventuales efectos a corto y medio o largo plazo de las medidas, en términos de biomasa del *stock* o de rendimiento pesquero. La introducción de economistas en el análisis irá permitiendo efectuar dichas estimaciones para otros parámetros: beneficios, rentabilidad, etc. Ello no cambia sustancialmente la falta de objetivos de la gestión, pero sin duda proporcionará a quienes toman las decisiones unos elementos adicionales de gran interés a la hora de sopesar las medidas a adoptar.

Además, en este sentido, la adopción, por parte de los biólogos del CIEM, del concepto de *nivel mínimo biológicamente aceptable* tiene la virtud de delimitar más claramente que en el pasado las consideraciones biológicas y las socio-económicas a la hora de establecer los objetivos de la gestión y los datos para ésta, lo que deberá tener como consecuencia una mayor clarificación del papel de biólogos, economistas y responsables políticos en la gestión.

X. CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LA GESTIÓN PESQUERA

Al referirnos a la gestión pesquera, tendemos a considerar todo un conjunto de métodos de evaluación de pesquerías, conocido como «dinámica de poblaciones explotadas». Estos métodos consisten en una serie de modelos matemáticos, fundamentalmente basados en los parámetros pesqueros de las poblaciones de peces.

Sin embargo, es evidente que los *stocks* de peces no existen en la naturaleza de manera aislada. Por el contrario, forman parte de ecosistemas y, por ello, están sujetos a las influencias, cambios y fluctuaciones que son propios de los sistemas naturales. Por otra parte, ello también supone que la actividad pesquera no sólo tiene efectos sobre las poblaciones de peces explotadas, también tiene un impacto sobre el conjunto del ecosistema marino. Estas consideraciones están adquiriendo un perfil cada vez más elevado en la gestión pesquera.

1. Los efectos del medio ambiente sobre la pesca

Los efectos de los factores ambientales en la abundancia de las poblaciones de peces está fuera de dudas. Estos efectos son particularmente patentes en el caso de las especies pequeñas de vida corta (anchoa, capelán, etc.). En estas especies, es frecuente que más de la mitad de la biomasa pescable cada año esté constituida por individuos de la última generación anual. Dadas las grandes fluctuaciones de dichas abundancias como resultado de las variaciones climáticas (y, consecuentemente, de la producción de fitoplancton, de la consiguiente supervivencia de huevos y larvas, etc.), la abundancia de estas especies de año en año es muy fluctuante.

Estas fluctuaciones naturales, en algunos casos, se han considerado más importantes en la abundancia de las especies que los propios parámetros pesqueros, lo que puede llevar a la consideración de la gestión pesquera como «inútil», ya que el recurso es fluctuante por naturaleza.

En estos casos, al menos, la falta de una gestión pesquera debe considerarse, como mínimo, como un factor de riesgo que incrementa la probabilidad de que se produzca un hundimiento de la pesquería como los que históricamente se conocen. En cualquier caso, este hecho ilustra la necesidad de que la gestión pesquera abarque no sólo los parámetros pesqueros estrictos, sino también los aspectos ecológicos que influyen en la abundancia de las especies ex-

plotadas, en lo que se ha dado en llamar el *enfoque de ecosistema* en la gestión.

Este enfoque plantea numerosos problemas, en especial el de la dificultad de conocer, y sobre todo de predecir, los factores climáticos o ecológicos que influyen en un *stock* de peces. Por ello, no es probable que este enfoque de ecosistema tenga una aplicación práctica inmediata en la gestión, pero sin duda es un camino a seguir en el futuro.

2. Los efectos de la pesca sobre el medio ambiente

Como dijimos, la actividad pesquera influye sobre el equilibrio del ecosistema marino. Esta influencia puede producirse al menos por dos motivos: por la acción de ciertos artes (especialmente el arrastre) que remueven los fondos marinos provocando efectos ecológicos aún poco conocidos, y por la acción de prácticamente todos los artes de pesca que capturan especies que no son objetivo de la actividad pesquera: mamíferos marinos, aves marinas, tortugas, tiburones, etcétera.

Sin duda, éste es un terreno en el que aún se sabe muy poco para establecer medidas específicas de gestión con carácter general. Pero no cabe duda de que estas consideraciones irán adquiriendo un extraordinario protagonismo en la gestión pesquera de los años que se avecinan.

NOTAS

(1) Reglamento del Consejo (CEE) número 170/83 del 25-1-1983 por el que se establece un sistema comunitario para la con-

servación de los recursos pesqueros. *DOCE* L 24 del 27-1-83.

(2) «Informe 1991 de la Comisión al Consejo y al parlamento sobre la Política Común de Pesca», SEC (91) 2288 final, Bruselas, 8-1-92.

(3) Northwest Atlantic Fisheries Organization.

(4) North East Atlantic Fisheries Commission.

(5) International Baltic Sea Fisheries Commission.

(6) North Atlantic Salmon Conservation Organization.

(7) International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna.

(8) Total allowable catch (Total admisible de capturas).

(9) Reglamento del Consejo (CE) número 1626/94 relativo a medidas técnicas de conservación de los recursos de pesca del Mediterráneo. *DOCE* L 171 del 6-7-94, página 1.

(10) Reglamento del Consejo (CEE) número 1866/86, que establece medidas técnicas de conservación de los recursos halieúticos en las aguas marinas del Mar Báltico, los Belts y Oreslund. *DOCE* L 162 del 18-6-1986, pág. 1.

(11) Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las medidas técnicas de conservación en la PCP.COM (95) 669 final.

(12) Reglamento (CE) n.º 685/95, de 27 de marzo de 1995, relativo a la gestión de los esfuerzos de pesca para ciertas zonas y recursos pesqueros de la Comunidad. *DOCE* L 71, 31-3-95.

(13) «Report of the Group of Independent Experts to Advise the Commission on the Fourth Generation of Multi-Annual Guidance programmes».

(14) Commission des Communautés Européennes. «Rapport de la Commission sur le Contrôle de la Politique commune de la Pêche», COM (96) 100 final, Bruselas, 18-3-96.

BIBLIOGRAFÍA

HARDIN, G. (1968). «The tragedy of the commons», *Science*, 162 (20), páginas 1243-1248.

HORWOOD, J., y DE G. GRIFFITH, D. (1992), *Management strategies and objectives for fisheries*. Report of a meeting held on the scientific aspects of bioeconomic objectives and strategies for EC fisheries management, Dublin.

Resumen

Este artículo se refiere al sistema de gestión de los recursos pesqueros comunitarios. Se describen los distintos reglamentos que lo constituyen y su justificación, se analizan sus ventajas e inconvenientes y se indican las iniciativas de la Comisión Europea para mejorar el sistema. Se describen los mecanismos de aprobación de los reglamentos y su incidencia en la gestión de los recursos. Se consideran también algunos de los retos a los que la gestión pesquera deberá hacer frente en los próximos años. El artículo hace especial hincapié en la necesidad de que los distintos instrumentos de gestión constituyan un paquete coordinado y coherente de medidas.

Palabras clave: stocks pesqueros, rendimiento sostenible, TAC y cuotas, esfuerzo pesquero, capacidad de las flotas.

Abstract

In this paper the management system for the fisheries resources of the community is discussed. There is an outline of the different rules and regulations which constitute it and its justification; its advantages and disadvantages are also analysed, and the European Commission initiatives to improve the system are pointed out. In this paper the mechanisms needed to pass the regulation are described as well as their impact on the management of resources. Moreover, it goes on to consider some of the challenges the management of fisheries will have to face in the near future. Finally the paper emphasises the need for the chosen management instruments to constitute a well coordinated and coherent set of measures

Key words: fishing stocks, sustainable yield, TAC and quotas, fishing effort, fishing power of fleets.

JEL classification: Q22, Q28.