

Instrumentos de gestión y gobernanza en la Política Común de Pesca

MARCOS DOMÍNGUEZ TORREIRO*

CARLOS IGLESIAS MALVIDO*

La gestión de los recursos pesqueros situados dentro de las aguas comunitarias, especialmente atlánticas, ha tenido como pilares básicos dos instrumentos. En primer lugar, un sistema de Totales Admisibles de Capturas (TACs), con su consiguiente reparto en cuotas nacionales atendiendo al principio de estabilidad relativa. Y en segundo lugar, la gestión se ha apoyado en los Programas de Orientación Plurianual (POPs) como medio de ajustar el tamaño de la flota a la disponibilidad de recursos pesqueros. La propuesta de nueva Política Común de Pesca, contenida en el Libro Verde y en la Guía de la Reforma, aboga por la continuidad de estos instrumentos sin apenas modificaciones. Partiendo de esta premisa, en este artículo se reflexiona sobre los cambios que se podrían introducir en las estructuras de gobernanza del sistema de gestión comunitario para mejorar la eficacia de estos instrumentos.

Palabras clave: política común de pesca, economía pesquera, política pesquera, producción pesquera, recursos pesqueros, instrumentos de gestión, cuota de pesca.

Clasificación JEL: Q22.



COLABORACIONES

1. Introducción

Tras un largo proceso de negociaciones, la Política Común de Pesca (PCP) comenzó su andadura en 1983 (1), estableciendo los principios básicos e instrumentos de gestión para los recursos pesqueros explotados por la flota comunitaria. Con respecto a los principios básicos, el criterio de estabilidad relativa es el que ha condicionado toda la evolución de los reglamentos comunitarios. Su traslación al ámbito de los instrumentos ha convertido a los Totales Admisibles de Capturas (TACs) en la pieza fundamental de la Europa

Azul, siendo junto con los Programas de Orientación Plurianuales (POPs) el mecanismo elegido para adaptar el nivel de esfuerzo a la disponibilidad de recursos pesqueros.

El 1 de enero de 2003 entró en vigor una nueva Política Común de Pesca, es ahora el momento adecuado para proceder a una valoración de los resultados obtenidos tras veinte años de vigencia de tales instrumentos. Por otra parte, sobre la mesa existe ya una propuesta de reforma planteada por la Comisión Europea, en la cual se insiste en la continuidad de TACs y POPs como instrumentos centrales del sistema de gestión. Dados los problemas que estos instrumentos han presentado durante la primera etapa de vigencia de la Europa Azul, conviene analizar aquellas modificaciones que podrían ser fácilmente asumibles dentro del nuevo sistema de gestión propuesto por la Comisión Europea.

La finalidad última de este artículo es identificar en función de las características biológicas y

* Departamento de Economía Aplicada. Universidade de Vigo.
Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación «La pesca gallega en el escenario internacional» financiado por la Fundación Caixa Galicia. Los autores agradecen también el apoyo de la Secretaría Xeral de Investigación e Desenvolvemento de la Xunta de Galicia (Código PGID01PXI30004PR) y del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Código SEC2001-3700).

(1) Reglamento (CEE) número 170/83.

socioeconómicas de las pesquerías el marco institucional más adecuado para los instrumentos de gestión propuestos. La mayor o menor eficiencia económica de los instrumentos de gestión dependerá, tal y como nos recuerda la Nueva Economía Institucional (NEI), del modo en que se desarrolla el proceso de definición de los derechos de propiedad relativos al recurso. Será ese marco institucional dentro del cual se desarrolla el proceso de toma de decisiones, lo que en este artículo denominaremos «gobernanza» del sistema.

2. El sistema de gestión de la Europa Azul

La aceptación del principio de estabilidad relativa, es decir, el establecimiento de una clave de reparto constante de los derechos de pesca entre Estados miembros, se ha materializado en Totales Admisibles de Capturas (TACs) y en Programas de Orientación Plurianuales (POPs). Los primeros garantizan el cumplimiento de la estabilidad relativa por la vía del output (capturas), mientras que los segundos actúan por la vía del input (esfuerzo pesquero). Por supuesto, estos instrumentos han estado acompañados de otras medidas tales como áreas protegidas («boxes») en zonas biológicamente sensibles y restricciones en las tallas mínimas de capturas y en las artes de pesca (mallas, dimensión de las redes, etcétera), con la finalidad de evitar las capturas de juveniles y los descartes. Este sistema de gestión ha permanecido desde 1983 hasta hoy en día, a pesar de la revisión efectuada en 1993, la cual se limitó a reafirmar el statu quo existente.

El establecimiento de límites de capturas en los caladeros comunitarios se propuso por primera vez en las reuniones previas a la aprobación de la PCP celebradas en La Haya en 1976. En ese momento existía un contexto favorable al control de capturas por medio de TACs. Se trataba del sistema de gestión recomendado por organizaciones internacionales de pesquerías tales como la *International Commission for the North-West Atlantic Fisheries* (ICNAF) y la *North-East Atlantic Fisheries Convention* (NEAFC). Además, la disponibilidad de modelos teóricos de dinámicas poblacionales permitía realizar estimaciones de los niveles óptimos de capturas y mortalidad (2).

El uso de TACs requiere de asesoramiento científico consistente en determinar el estado biológico de las poblaciones de peces. Tal asesoramiento está limitado por problemas de disponibilidad de datos y por la dificultad de estimar TACs basados en evaluaciones científicas fiables (Comisión Europea, 1994, p.14). A esta restricción de partida hay que añadir el hecho de que las cantidades inicialmente recomendadas por los científicos son sistemáticamente revisadas en base a criterios políticos a lo largo del proceso de negociación de los TACs anuales. El resultado final es que las capturas aprobadas por el Consejo de Ministros de Pesca difieren significativamente de las inicialmente propuestas. Posteriormente, las disponibilidades de pesca se asignan a los Estados miembros de acuerdo con el principio de estabilidad relativa (PER) (3). Una vez recibidas las cuotas nacionales, son los propios Estados los que establecen su reparto entre los buques de su propia flota (4).

Para el control del esfuerzo pesquero, se han utilizado los POPs. Desde el principio, el diseño de los programas se ha orientado básicamente a la reducción del esfuerzo a través de la limitación de la capacidad de los barcos (medida en Toneladas de Registro Bruto y Kilowatios de Potencia). A partir de la evaluación del estado de sobreexplotación del recurso, el POP establece para cada Estado miembro los objetivos de reducción de la actividad pesquera para un periodo de cinco años (5). Hasta el momento, la reducción en la actividad pesquera se ha traducido principalmente en eliminación de buques a través de medidas de paralización como el desguace, la exportación a un país tercero o la asignación definitiva del buque a tareas distintas de la pesca.

El diseño de los Programas y la determinación de sus objetivos no ha estado exento de problemas.

(2) HOLDEN (1994) y KARAGIANNAKOS (1995).

(3) El concepto de estabilidad relativa, tras una discusión previa tenida lugar en La Haya en 1976, fue incorporado por primera vez de forma expresa al discurso político comunitario en 1980. Desde entonces, se ha transmitido inalterado como parte del acervo comunitario hasta las reglamentaciones actuales (KARAGIANNAKOS, 1995).

(4) Para una explicación más detallada del sistema de reparto de los TACs comunitarios, consúltese HOLDEN (1994).

(5) El PER ha tenido un efecto indirecto sobre los POPs desde el momento en que las reducciones del esfuerzo se han aplicado por Estados miembros y no exclusivamente por pesquerías.



COLABORACIONES

Una de las principales deficiencias reside en la dificultad de definir una medida adecuada del esfuerzo real de pesca, la cual debería considerar no sólo la capacidad (medida en arqueo del buque y potencia) y el tiempo de pesca, sino también el tipo y la intensidad de las artes de pesca empleadas. Dicho de otro modo, las cifras de reducción de la flota pueden no traducirse en reducción real del esfuerzo pesquero, puesto que el progreso técnico puede distorsionar la eficacia de los objetivos de reducción de esfuerzo determinados en los POPs.

Para corregir estas deficiencias y evitar que toda la reducción de actividad pesquera suponga reducción de flota, los últimos Programas aplicados han introducido ciertas modificaciones. Por un lado, los objetivos de esfuerzo pesquero son resultado tanto de la capacidad del buque como del número de días pasados en el mar. Por otro lado, se ha abierto la posibilidad de justificar el cumplimiento de los objetivos mediante la disminución de días de pesca (hasta un máximo del 45 por 100 del objetivo de esfuerzo). Por el momento, seis países han recurrido a esta opción en algunos segmentos de su flota (16 de los 81 segmentos de flota en UE-15).

Excepcionalmente, en las aguas occidentales (6) de la Comunidad y para especies demersales, desde 1996, los instrumentos anteriores han sido reforzados con un sistema de regulación del esfuerzo. En estas zonas cada Estado debe presentar una lista nominativa de buques autorizados a faenar, respetando el límite máximo de esfuerzo, medido en capacidad de pesca (Kilowatios de potencia) por días de presencia en la pesquería. Teóricamente, el esfuerzo autorizado debe ser suficiente para capturar el TAC correspondiente, y cada barco debe comunicar sus capturas y las entradas y salidas de la zona de pesca.

3. Los resultados de la Política Común de Pesca

Una vez descritos los instrumentos centrales de gestión, es el momento de pasar a analizar los resultados de casi dos décadas de funcionamiento de la Política Común de Pesca. Debido a la insu-

ficiencia de estadísticas pesqueras, el análisis de la evolución económica se centrará en la evolución de las principales magnitudes del sector pesquero publicadas por Eurostat. En cuanto al grado de cumplimiento de los POPs, éste se valorará en base a los Informes Anuales sobre los resultados de los POPs, presentados por la Comisión Europea. Finalmente, en lo que se refiere al sistema de TACs, que tiene como principal objetivo garantizar la conservación del recurso, disponemos de los Informes sobre el estado de las Poblaciones de Peces, que se recogen en el Libro Verde (Comisión Europea, 2001a).

Previamente, debemos señalar que hemos restringido el ámbito de estudio a nueve países de la actual UE-15. La Política Común de Pesca sólo se aplica en toda su plenitud en las aguas comunitarias del Atlántico. Por este motivo se han excluido aquellos países enclavados exclusivamente en el Mediterráneo, como Grecia e Italia. También hemos optado por no incluir a Finlandia y Suecia debido a su reciente incorporación a la Unión Europea.

Por consiguiente, el conjunto de países objeto de análisis comprende Bélgica, Alemania, Dinamarca, Francia, Irlanda, Países Bajos, España, Portugal y Reino Unido (de ahora en adelante UE-9). En términos de peso relativo sobre el conjunto de la pesca comunitaria, las capturas de UE-9 constituyen en torno al 85 por 100 de las capturas totales y más del 90 por 100 de las capturas dentro de las aguas comunitarias del Atlántico Noreste.

3.1. Evolución del sector pesquero

Las tendencias de las variables más significativas del sector muestran que las estrategias pesqueras se han ido adaptando a la menor disponibilidad de recursos. En general se ha reducido el número de barcos y el empleo, mientras que se ha mantenido la capacidad de extracción mediante la renovación de los barcos y la búsqueda de nuevas especies.

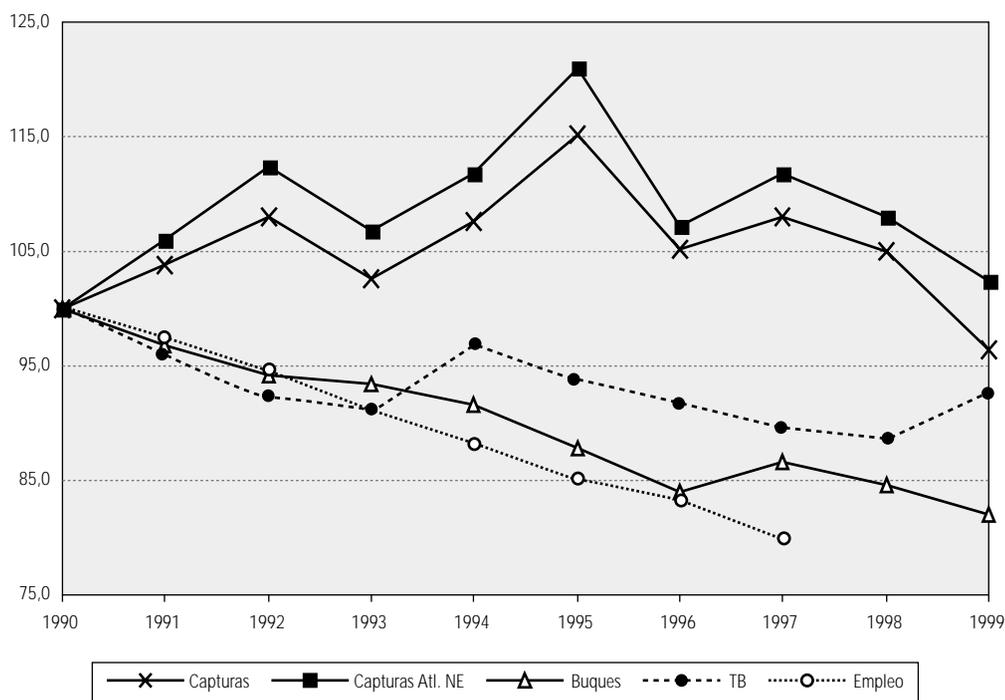
Así es como debemos entender la evolución de las cifras de producción durante los años noventa. A lo largo de la década el volumen de capturas de la flota UE-9 se ha mantenido por encima de los valores del año 1990. No obstante, los datos más recientes para el año 1999 parecen



COLABORACIONES

(6) Areas CIEM Vb, VI, VII, VIII, IX, X, y COPACE.

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL SECTOR PESQUERO EN LA UE-9
(En números índice. Año base=1990)



Fuente: Eurostat (2001a,b,c).



COLABORACIONES

indicar que el modelo empieza a encontrar sus límites, principalmente en aguas atlánticas, donde las capturas (alrededor de 5,24 millones de Tm para UE-9) son inferiores a las realizadas nueve años antes.

En el Gráfico 1 se puede observar como este mantenimiento de las capturas ha ido acompañado de una tendencia decreciente en el número de buques y en el empleo. Mientras la flota se ha reducido en un 18,1 por 100 (11.685 barcos) durante el período 1990-2000, el empleo ha caído en un 20,2 por 100 (41.514 empleos) durante 1990-1997. Sin embargo, ha sido más moderada la evolución de capacidad pesquera. La eliminación de Tonelaje Bruto en torno a un 10 por 100 (período 1990-2000) refleja que en general las políticas de renovación de la flota han consistido en dotarse de unidades técnicamente más eficaces (en términos de capacidad de pesca por barco) y sustitutivas de factor trabajo. Así, la capacidad promedio de los buques ha pasado de 27,2 TB en 1990 a 30,8 TB en 2000.

Este diagnóstico va en la línea apuntada en el

Libro Verde, que también se hace eco de que posiblemente la situación económica-financiera no sea muy estable. Durante la mayoría de los años, la remuneración del capital ha sido insuficiente (7) y la flota en activo tiene una edad media muy elevada: el 84 por 100 de la flota en activo tiene una edad superior a diez años (tomando como punto de referencia el año 1998) (8).

3.2. Los resultados de los Programas de Orientación Plurianual

Hasta el momento, la Unión Europea ha puesto en práctica de forma consecutiva cuatro Programas de Orientación Plurianual. Todos ellos se han establecido con una extensión de cinco años y se corresponden con los períodos 1982-86 (de ahora en adelante POP-I), 1987-91 (POP-II), 1992-96 (POP-III), y 1997-2001 (POP-IV). Este

(7) Dentro del abanico de flotas comunitarias, si bien la regla general son las bajas tasas de rendimiento, existen también segmentos de flota con una rentabilidad aceptable (SURÍS *et al.*, 2002).

(8) Comisión Europea (2001a, vol. 2b, p. 6)

CUADRO 1
EVOLUCION DE LOS POPS EN UE-9

	Situación inicial	Objetivo	Situación final	Diferencia con objetivo (en %)	Reducción efectiva (en %)
	(a)	(b)	(c)	(b-c)/b	(a-c)/a
POP-I (1)					
Miles TRB	n.d.	958,3	1.001,1	-4,47	n.d.
Miles Kw	n.d.	3.250,5	3.514,5	-8,12	n.d.
POP-II					
Miles TRB (2)	n.d.	1.529,0	1.492,2	2,41	n.d.
Miles Kw	n.d.	5.937,1	6.021,4	-1,42	n.d.
POP-III					
Miles TRB	1.543,1	1.492,8	1.276,6	14,48	17,27
Miles Kw	5.955,4	5.569,5	5.155,4	7,44	13,43
POP-IV (3)					
Miles TRB	1.993,0	2.338,2	1.943,0	16,90	2,51
Miles Kw	5.172,7	5.611,9	4.879,3	13,05	5,67

(1) No figuran España y Portugal; (2) No se incluyen los Países Bajos; (3) Resultados hasta dic.-2000.
Fuente: Comisión Europea (2001b).

último ha sido prorrogado por un año más, y hasta el momento sólo se han publicado los resultados hasta el año 2000.

Normalmente, las cifras aprobadas en cada uno de los POPs han estado por debajo de las recomendaciones científicas. Por ejemplo, en el Informe Gulland de 1990 se estimaba necesaria una reducción media de la flota del 40 por 100 para conseguir la recuperación de los *stocks*. En el POP-II los porcentajes de reducción fueron del 3 por 100 para la capacidad y del 2 por 100 para la potencia; mientras en el POP-III el porcentaje de reducción para ambos indicadores se fijó entre el 0 por 100 y el 20 por 100 en función del estado de las pesquerías afectadas.

En el POP-I obviamente aún no estaban incluidos España y Portugal. En términos globales el objetivo de mantenimiento de la capacidad de la flota no fue alcanzado y a juicio de la Comisión Europea (1991, p. 25) la capacidad pesquera aumentó. Las discrepancias con los objetivos fueron considerables. En cuanto a la capacidad, a finales del programa la flota superó en un 4,5 por 100 la capacidad pesquera establecida como máxima, mientras que la potencia excedió en un 8,1 por 100 el límite marcado por el objetivo.

La experiencia del POP-II supuso un mayor acercamiento a los objetivos de reducción. En términos globales la flota de la UE afectada por este POP se redujo un 2,4 por 100 en comparación al objetivo de capacidad y se alejó en un 1,4 por 100 de la reducción determinada para la potencia. Debemos matizar que la entrada de España y Por-

tugal en este POP ha contribuido netamente a este resultado, pues son países que han reducido sensiblemente su flota. Si los excluyéramos de los resultados, el resto de países en conjunto han mostrado un aumento de la flota tanto en términos de capacidad como de potencia.

Para el POP-III la Comisión Europea propuso objetivos de reducción más elevados, como hemos señalado anteriormente. La evolución del POP-III supuso un cambio de tendencia, pues mejoran los resultados respecto a los programas anteriores. Todos los países superaron los objetivos de reducción en capacidad, y a excepción de los Países Bajos, la reducción también se logró en términos de potencia. De hecho, durante el período de vigencia de este POP, la flota comunitaria de los países seleccionados se redujo un 17,3 por 100 en TRB y un 13,4 por 100 en Kilowatios, de tal manera que se superaron con creces los objetivos de reducción establecidos inicialmente.

En la misma dirección, pero en menor cuantía, los cuatro primeros años del POP-IV (1997-2000), muestran una tendencia clara de reducción, hasta tal punto que los objetivos de reducción para finales del 2001 ya se habían alcanzado. La flota comunitaria se redujo un 2,51 por 100 en capacidad y un 5,7 por 100 en potencia.

En síntesis, los Programas de Orientación Plurianual, como instrumentos para reducir la flota y adecuarla al estado de los recursos, han ido mejorando en cuanto a sus logros. En términos globales, la Unión Europea ha conseguido reducir su flota, aunque tal vez tardíamente y de forma desi-



COLABORACIONES

CUADRO 2
EVOLUCION DE LA SITUACION DE LOS STOCKS
Comparación período 1978-82 con 1995-99

	Número de stocks			
	Aumento	Disminución	Mantenimiento	Sin datos
Poblac. Demersales (24 stocks)				
Desembarcos.....	4	20	0	0
Biomasa Stock Reprodutor.....	5	19	0	0
Mortalidad.....	15	8	0	1
Poblac. Pelágicas (10 stocks)				
Desembarcos.....	5	5	0	0
Biomasa Stock Reprodutor.....	8	1	0	1
Mortalidad.....	5	4	1	0
Todas las stocks (34 stocks)				
Desembarcos.....	9	25	0	0
Biomasa Stock Reprodutor.....	13	20	0	1
Mortalidad.....	20	12	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión de las Comunidades Europeas 2001, Vol. 2c.

gual entre los Estados miembros. En este sentido, desde la política estructural se ha dado un paso adelante para restablecer el equilibrio entre esfuerzo pesquero y *stocks*. No obstante, es cuestionable si este cumplimiento del objetivo es suficiente para lograr el equilibrio entre el tamaño de la flota y el estado del recurso pesquero. Los informes científicos siguen afirmando que el exceso de flota ronda el 40 por ciento (9), y como veremos a continuación, el estado de los stocks ha empeorado.



COLABORACIONES

3.3. El estado de las poblaciones de peces

En el volumen 2c del Libro Verde se efectúa un análisis del estado de las poblaciones de peces (10), comparando la situación del período 1978-82, anterior a la aplicación de la Política Pesquera Común, y la correspondiente a un periodo más reciente, 1995-99. A la luz de los datos presentados, persiste la situación de sobreexplotación de los recursos.

El análisis se realizó sobre 34 poblaciones, a partir de la información recogida por el ICES, de tal modo que permiten cotejar los datos de biomasa del *stock* reproductor, desembarcos (11)

(9) Comisión Europea (2001b).

(10) En el Informe no se especifica si el estudio se realiza sobre el monto de capturas realizadas por los barcos comunitarios. Probablemente se incluya la actividad de los barcos no comunitarios que faenan sobre las mismas especies. En consecuencia, hemos optado por prorratear las cifras en base a la proporción del TAC que recibe la Unión Europea.

(11) En la información se recoge el estado del *stock* pesquero sin diferenciar el efecto de la actividad ejercida por barcos comunitarios y los barcos que no pertenecen a la UE. Son estimaciones biológicas, que incluyen los descartes.

medios para el período y mortalidad por pesca. Aproximadamente, las poblaciones analizadas representan el 64 por 100 de las capturas realizadas por UE-9, ratio que asciende hasta el 80,1 por 100 si nos ceñimos a las regiones con fachada atlántica integradas en este grupo de países.

Atendiendo a las estimaciones de desembarcos, en general la flota europea ha mantenido su nivel de capturas, alcanzando la cifra de 3,7 millones de Tm. Sin embargo, ha habido un cambio significativo en la distribución de poblaciones: mientras las capturas de poblaciones pelágicas han aumentado en un 24 por 100, los desembarcos de poblaciones demersales han descendido prácticamente a la mitad (-45 por 100). En total, 25 poblaciones presentan un nivel de desembarcos inferior al del período anterior, y en muchos casos (17 poblaciones) se producen caídas entre el 20 por 100 y el 65 por 100. Las poblaciones con peor balance son el bacalao, el merlán, la merluza y el gallo (estas dos últimas en la zona de la Península Ibérica).

La evolución negativa de las capturas en las poblaciones demersales se ha visto agravada por la reducción de la biomasa del stock reproductor (BSR) y por el aumento de la mortalidad por pesca. De las 24 poblaciones demersales analizadas, la BSR disminuyó en 19 casos, y la tasa de mortalidad por pesca aumentó en 15. Por lo tanto, debería haber un cambio muy importante en las condiciones de la pesquería para que se pudiese mantener el volumen de capturas en los próximos años. Por su parte, las poblaciones pelágicas presentan mejores resultados. En ocho poblaciones

ha aumentado la BSR y la mortalidad por pesca se ha reducido para cuatro poblaciones. Pero en todo caso el nivel actual de explotación no debería aumentar, en opinión del Libro Verde.

En relación con la evolución de las poblaciones de peces, la mortalidad por pesca es un elemento más que explica la mortalidad total de las poblaciones y el estado de las pesquerías. No obstante, si tomamos en consideración el resultado de los POPs, que se han quedado cortos en relación con las recomendaciones científicas, lo más probable es que la PPC haya llevado a un aumento del esfuerzo pesquero efectivo, que no se ha traducido en una mayor eficiencia económica, sino simplemente en mayor presión sobre el recurso, contribuyendo al empeoramiento del estado de las poblaciones de peces. Estos resultados, finalmente, confirman que la flota comunitaria, menor en número de buques y empleos, ha mantenido el nivel de capturas gracias a unidades pesqueras más eficaces y gracias a la reorientación de la actividad hacia especies menos sobreexplotadas.

4. Las propuestas de nueva Política Común de Pesca

La situación anteriormente expuesta, caracterizada por la sobreexplotación del recurso y el sobredimensionamiento de la flota, es compartida por todos los países de la Unión Europea. Sin embargo, la diversidad de agentes afectados ha dado lugar a diferentes puntos de vista acerca de cuál debería ser la orientación de la reforma. En la mayoría de los países predomina la opinión de no introducir grandes cambios, siendo esta postura mayoritaria la que caracteriza la reforma planteada en el Libro Verde y más recientemente en la Guía de la Reforma (Comisión Europea, 2002).

En fechas recientes la brecha dentro de los países comunitarios se ha agrandado. La aparición del grupo «Amigos de la Pesca», el cual engloba a los países del sur y a Irlanda, ha confirmado la existencia de dos visiones enfrentadas acerca de cual debería ser el camino de la reforma. Por un lado, los Amigos de la Pesca se oponen a la supresión de las ayudas estructurales a la flota, a la renacionalización de las aguas comunitarias y a la cesión de atribuciones en la determi-

nación de las cuotas del Consejo a la Comisión. Asimismo, proponen una mayor consideración de las repercusiones socioeconómicas, y no sólo biológicas, que se derivan de la fijación de las cuantías de los TACs. España da un paso más adelante y plantea la necesidad de revisar el PER para permitir un aprovechamiento pleno y eficiente de los recursos pesqueros comunitarios, por medio de la eliminación de las restricciones nacionales de acceso a las aguas y recursos o por medio de la implantación a nivel comunitario de un mercado de derechos pesqueros (ITQs), al menos para la flota industrial. Enfrente se encuentran los países del norte, liderados por Dinamarca y el Reino Unido, que plantean unas tesis de reformas más coincidentes con la postura de la Comisión reflejada en el Libro Verde (12).

Este contexto explica que la Comisión Europea haya optado en su propuesta por el mantenimiento de los dos instrumentos centrales de la gestión: el sistema de TACs fundamentalmente, y, hasta cierto punto, los Programas de Orientación Plurianual.

4.1. Control de capturas y TACs

En el futuro inmediato el control de las capturas seguirá realizándose a partir del establecimiento de TACs, a pesar del fracaso reconocido de este instrumento y de las dificultades científicas en la evaluación de las poblaciones de peces. Para corregir sus deficiencias, se propone profundizar en la aplicación de medidas técnicas que fomenten la selectividad y que eviten los descartes. No obstante, la Comisión Europea da a entender que introducirá TACs plurianuales y no descarta la utilización a largo plazo de TACs multiespecíficos, aunque reconoce sus dificultades (13).

Permanecerán invariables también las restricciones en el reparto de los recursos. Además de las restricciones en las zonas de las doce millas y áreas protegidas (Islas Shetland), seguirá vigente

(12) Revistas *Mar, Pesca Internacional e Industrias Pesqueras*, año 2001, varios números.

(13) Estas alternativas ya fueron recogidas en la reforma de la PPC en 1992, pero hasta ahora no se han llevado a la práctica, aduciendo falta de apoyos suficientes y falta de fundamentación científica. (Comisión Europea, 2001a).



COLABORACIONES

el Principio de Estabilidad Relativa, que implica el reparto del TAC en cuotas nacionales sólo intercambiables entre Estados. La Comisión Europea ha renunciado pues a la introducción de transferibilidad de las cuotas de pesca entre los propios agentes que explotan el recurso.

La aplicación de un sistema de cuotas individuales transferibles (ITQs) se enfrenta a muchas reticencias, y de ahí que en parte se haya optado por mantener el statu quo reflejado en el principio de estabilidad relativa (14). Sólo España y los Países Bajos se han mostrado favorables a que existan intercambios de cuotas a través del mercado. La mayoría de los países defienden a nivel comunitario lo que aplican a nivel nacional, pues salvo en los Países Bajos, Reino Unido y España, no existen derechos de pesca transferibles. Los Países Bajos y Reino Unido los han aplicado de forma generalizada, el primero con el uso de ITQs y el segundo mediante la emisión de licencias transferibles (15). El tercer país, España, ha optado por permitir la transferibilidad de días de pesca únicamente en la flota de altura que opera en aguas comunitarias.



COLABORACIONES

4.2. Control de inputs, POPs y esfuerzo

En cuanto a la política aplicada a la flota, tal y como señala el Libro Verde, los objetivos de reducción han sido poco ambiciosos y no han tenido en cuenta el efecto de los avances tecnológicos sobre la eficiencia de los buques, socavando la labor de los programas de reducción de esfuerzo. Por su parte, la introducción de reducciones combinadas de actividad y capacidad han hecho a los POPs sumamente complejos y costosos de administrar. Por lo tanto, las propuestas de la Comisión Europea van en la dirección de reformar las prioridades en las ayudas a la flota y de convertir a la regulación del esfuerzo en un ins-

trumento central de la gestión de pesquerías multiespecíficas.

En cuanto a las ayudas públicas, la Comisión Europea subraya la necesidad de garantizar que no contribuyan a un aumento del esfuerzo pesquero. Para la Comisión Europea, el tipo de ayudas que la Comunidad ha favorecido más, las destinadas a inversiones de capital, pueden haber intensificado el problema de exceso de capacidad, baja rentabilidad y sustitución de mano de obra por capital en el sector de capturas. En términos de eficiencia, este tipo de ayudas son consideradas negativas por la Comisión, puesto que subvencionan tanto a los buques eficientes como a los ineficientes, distorsionando la competencia por el recurso y por el abastecimiento de los mercados. De un modo similar estas ayudas pueden haber propiciado una mayor dependencia de la pesca en aquellas regiones que partían ya de una situación de dependencia previa, al ofrecer un trato más favorable al sector pesquero con relación a otros sectores que podrían ofrecer un empleo alternativo a quienes lo abandonarían.

Así, tal y como aparece recogido en la Guía de la Reforma presentada recientemente por la Comisión, desaparecerían las ayudas para la modernización de la flota y se mantendrían las ayudas para la retirada definitiva de la capacidad. Para asegurar que este nuevo sistema de ayudas no fomentase el sobredimensionamiento de la flota, para cada país se establecería un máximo de capacidad total («nivel de referencia»), que sería reajustado a la baja cada vez que se proujese el abandono subvencionado de un buque.

Con la misma finalidad de garantizar el ajuste entre flota y recursos, la propuesta de la Comisión Europea hace énfasis en la necesidad de aplicar un auténtico régimen de gestión del esfuerzo (16). Su objetivo consiste en gestionar el esfuerzo pesquero en consonancia con las disponibilidades de pesca mediante planes de gestión plurianuales. Para el stock o grupo de stocks donde sea adecuada esta forma de gestión, la Unión Europea fijará

(14) La propia postura oficial del Gobierno español ha consistido en aceptar el principio de estabilidad relativa, con tan sólo modificaciones puntuales en la clave de reparto, y a cambio de introducir ciertas dosis de transferibilidad (Secretaría General de Pesca Marítima 2000).

(15) Bajo ciertas circunstancias, los pescadores británicos también pueden optar por cambiar cantidades de pescado. No obstante, el Reino Unido se opone a la transferibilidad de cuotas comunitarias (HATCHER, 1997).

(16) En el régimen de esfuerzo actualmente en vigor en las aguas comunitarias occidentales se da el caso de que el límite de esfuerzo establecido excede de lo necesario para la captura de las cuotas, salvo para la flota española (Comisión Europea, 2001a, vol. 2a, p. 6).

un límite máximo de esfuerzo acorde con la capacidad real de la pesquería. Cada Estado miembro será el responsable de repartir las cuotas y el esfuerzo pesquero entre sus barcos.

Con este plan de gestión plurianual, la Comisión Europea opta finalmente por un sistema de control directo del esfuerzo, relegando a un segundo plano el control directo de la capacidad. De hecho, la propuesta de Reglamento Marco (Comisión Europea, 2002b) parece anunciar la desaparición de los POPs como se han entendido hasta el momento. En lugar de porcentajes fijos de reducción de la capacidad, se propone un sistema de control de entradas y salidas que promueva una reducción automática y gradual de la flota. Una vez establecidos los niveles de referencia serán los límites de esfuerzo pesquero fijados bajo los planes de gestión plurianuales los que inducirán las reducciones en la capacidad de la flota.

4.3. La gobernanza dentro de la PPC

La eficacia de un sistema de gestión no depende sólo de los instrumentos de gestión utilizados. La forma de diseñar e implementar tales instrumentos condicionará igualmente sus resultados, especialmente cuando los usuarios del recurso tienen algún grado de influencia en el proceso de toma de decisiones. Precisamente, el Libro Verde se hace eco de la insuficiente participación de los miembros del sector en el diseño de la Europa Azul y de la conveniencia de que fuesen los propios Estados miembros los encargados de responder a situaciones de ámbito local y de urgencia.

Con respecto a la primera de las cuestiones, el Libro Verde propone la creación de Comités Consultivos Regionales. Estos comités consultivos centrarían su actuación en unidades de gestión territoriales o en especies concretas y harían posible una participación más efectiva de todos los interesados en la formulación de la política. En lo que se refiere a la segunda cuestión, el Libro Verde plantea la posibilidad de avanzar en la descentralización del sistema, ampliando las actuales atribuciones de los Estados miembros. Así, cada Estado podrá adoptar medidas de conservación sobre todos los buques, nacionales y no naciona-

les, que faenen dentro de sus 12 millas, siempre que estas medidas no sean discriminatorias (17).

5. Estructuras de gobernanza e instrumentos de gestión

Durante los años 90 se ha discutido bastante sobre las ventajas de las diferentes alternativas de sistemas de gestión (Varela et al., 1996) y se conocen mejor los resultados de las diferentes experiencias (Shotton, 2000). Dado que el Libro Verde ha evitado profundizar en la cuestión, nos parece oportuno aquí analizar las diferentes posibilidades de aplicar los instrumentos de gestión que seguirán caracterizando con toda probabilidad la Europa Azul en los próximos años.

De acuerdo con la Nueva Economía Institucional (NEI) la conducta de los agentes económicos se ve influida por las instituciones, entendidas como reglas que definen los derechos de propiedad (18). En el caso de la explotación de un recurso natural, tan importantes son los derechos poseídos por el usuario como la forma en que se establecen tales derechos (Schlager y Ostrom, 1992). Por lo tanto, no debemos considerar tan solo los derechos de acceso y extracción del recurso, sino también el grado de participación de los pescadores en la gestión del mismo.

De esta manera, podemos agrupar en tres estructuras de gobernanza las diferentes alternativas de gestión, en base a la mayor o menor implicación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones (19):

1. Propuestas que defienden reforzar el papel de la intervención pública en la gestión de pesquerías, y que vamos a denominar Gestión Pública.
2. Propuestas que resaltan la oportunidad de fomentar la mayor implicación de los pescadores en la gestión a través de sus asociaciones.

(17) De las dos opciones anteriormente expuestas para avanzar en la regionalización y en la mejora de la gobernanza de la PPC, la vía de la descentralización y la consiguiente «renacionalización» de las aguas comunitarias cuenta con la oposición frontal de países como España. En opinión de los representantes gubernamentales españoles, esta alternativa chocaría con el concepto mismo de una política «común» en el ámbito de la pesca, en la medida en que se pretende modificar el proceso de toma de decisiones que establece el propio Tratado (Secretaría General de Pesca Marítima, 2000).

(18) NORTH (1990), COASE (1960) y WILLIAMSON (1975).

(19) IGLESIAS MALVIDO *et al.* (2002).



COLABORACIONES

Hablaremos de Gestión Común o también de Co-management, término anglosajón de gran aceptación.

3. Y por último, también existen propuestas de hacer descansar la gestión en el Mercado, mediante la creación de derechos de propiedad individuales y transferibles. Hablaremos de Mercados de Derechos.

Ninguna de las tres alternativas se presenta como netamente superior frente a las otras. La elección más adecuada estará en función de las características de la pesquería y de los objetivos perseguidos. Nos interesa aquí poner de manifiesto como cada una de las tres alternativas puede mejorar la eficacia de los instrumentos de gestión de la política comunitaria.

5.1. La gestión pública

Por Gestión Pública entendemos un sistema de gestión en el que la Administración Pública, en cualquiera de sus variantes (gobierno supranacional, central, regional, local, etcétera) definen en todo momento las reglas que establecen los derechos de acceso y extracción en la pesquería (20). En consecuencia, los pescadores actúan como simples usuarios que adaptan sus estrategias al margen de maniobra autorizado, sin capacidad de influencia directa sobre la configuración de los instrumentos de gestión.

Las ventajas de este sistema se derivan de la capacidad de coerción del Estado. En situaciones de grave deterioro de los stocks, la Administración Pública dispone de los medios para cerrar la campaña pesquera cuando una situación es insostenible. Por otro lado, la presencia estatal será necesaria para garantizar el cumplimiento de medidas imprescindibles, pero impopulares. Además de la presión que supone sobre el gasto público, el talón de Aquiles de este sistema radica en el reparto de derechos de pesca bajo criterios de asignación arbitrarios que se alejan de las soluciones eficientes (21). En todo caso, cuando el objetivo de conservación del stock se impone

sobre el de eficiencia, no podemos prescindir de esta forma de gestión.

Hasta la actualidad, la Política Común de Pesca responde básicamente a un esquema de Gestión Pública, en el cual la responsabilidad en el diseño del mismo ha estado compartida por un ente supranacional (la Unión Europea) y los diferentes entes nacionales (Estados miembros). Los pescadores no han participado directamente en la definición de los derechos de propiedad sobre el recurso. Es cierto que en su fase inicial, la PPC requería de una fuerte presencia estatal para crear los derechos de propiedad sobre el recurso (principio de estabilidad reactiva, cuotas de pesca nacionales, etc). Sin embargo, una vez que estos derechos han sido definidos, la Gestión Pública debería restringirse a aquellos ámbitos donde sea más necesaria la capacidad de coerción estatal.

En relación con lo anterior, debe replantearse el diseño de los instrumentos de gestión dentro de un régimen de Gestión Pública, atendiendo a las potencialidades y necesidades del mismo. La eficacia de un sistema de TACs depende de que las capturas sean efectivamente controladas. Esto es difícil en aquellas situaciones en las que la flota opera desde un número amplio de puertos, cuando cantidades significativas de desembarcos escapan a los circuitos habituales de comercialización, o cuando las prácticas de descartes en el mar son frecuentes. En todos estos casos es necesario un sistema de inspección y control con medios suficientes, tanto en tierra como en mar, que generalmente sólo el Estado puede ofrecer.

Partiendo de la existencia de un sistema de control eficaz, la gestión de TACs puede ser mejorada si se establecen límites periódicos (diarios, semanales, mensuales, etcétera) sobre los desembarcos, permitiendo la redistribución de las capturas a lo largo de la campaña pesquera. También cabe la posibilidad de limitar cuotas por puertos, asociaciones o barcos para frenar la carrera por pescar y evitar el cierre anticipado de la pesquería. En el mismo sentido, la propuesta de cuotas plurianuales, planteada por la Comisión Europea, requerirá estos sistemas de límites periódicos. Si bien la plurianualidad concede mayor flexibilidad a las estrategias de los pesca-



COLABORACIONES

(20) Entendemos aquí derechos de propiedad en el sentido de SCHLAGER y OSTRÖM (1992).

(21) VARELA *et al.* (2000).

dores, también puede estimular a anticipar o concentrar extremadamente la captura del TAC.

En cuanto al control del input, debido a las numerosas deficiencias de los programas de orientación plurianual, la Gestión Pública debería centrar su actuación en el control del esfuerzo, sobre todo gracias a los sistemas de localización vía satélite. Desde el punto de vista del input es más importante reducir la intensidad en su uso que su número. Así un sistema de licencias podría contribuir con mayor eficacia a los objetivos de la política estructural.

Para ello, tal instrumento no se debe limitar a un mero permiso de entrada en la pesquería, sino que debe actuar sobre las variables que determinan el nivel de esfuerzo. En este sentido, el número de días de pesca es una variable fácil de controlar, dado el actual estado de la tecnología. Resulta en principio más fácil y menos costoso controlar las entradas y salidas de barcos que las capturas, especialmente cuando se trata de pesquerías multiespecíficas. Además, en la actualidad, la flota industrial en aguas comunitarias está sometida a un control vía satélite que permite verificar su presencia en la pesquería. Por supuesto, la limitación de los días de pesca debe ir acompañada de restricciones sobre las características técnicas de los barcos y de sus artes, pues de lo contrario los pescadores orientarían sus estrategias hacia la intensificación de los inputs que estén fuera de control.

La potencialidad de este sistema de control del esfuerzo mediante licencias no se limita a establecer un primer freno al aumento en el número de barcos. Puede ser también utilizado para fomentar en la práctica cierta reducción del esfuerzo pesquero si el Estado permite su acumulación a cambio de paralizaciones definitivas e incluso cierta transferibilidad.

5.2. La gestión conjunta o co-management

La gestión conjunta o co-management se corresponde con las situaciones donde los usuarios del recurso autorreguladamente establecen sus propias normas. Decisiones que en el sistema anterior son tomadas por la Administración Pública, son adoptadas aquí dentro de las Asociaciones de pescadores. De lo que se trata es que el Colec-

tivo de Pescadores disponga de la capacidad de decidir sobre el pescador individual y con el consentimiento de éste. La utilidad del co-management deriva fundamentalmente de la legitimidad de las normas adoptadas por los propios usuarios, así como de la mayor disponibilidad de información sobre la pesquería (22).

La legitimidad de las Asociaciones en muchas pesquerías se asienta sobre el hecho de que la actividad extractiva está muy vinculada con una comunidad de pescadores, y genera efectos de arrastre sobre otras actividades económicas. En consecuencia, la preservación de la comunidad de pescadores está ligada a la conservación del recurso, de tal manera que el interés común fomenta las estrategias cooperativas frente a los intereses individuales. Además, este sistema de gestión aprovecharía la tradición con la que cuentan muchas comunidades pesqueras en instituciones de gestión colectiva. En España, cofradías y cooperativas de armadores constituyen una base para impulsar esta forma de gestión. En el ámbito de la Unión Europea, recientemente países como Reino Unido y Los Países Bajos han fomentado la implicación de las Organizaciones de Productores en la gestión (23).

Todas estas experiencias se materializan en una participación activa de los pescadores en el proceso de toma de decisiones, que repercute positivamente en la aceptabilidad de las normas, pero también mejoran la disponibilidad y la calidad de la información en la elaboración de las mismas. Las asociaciones pesqueras prestan múltiples servicios a sus asociados. No se limitan a actuar como representantes frente a la Administración, sino que llevan a cabo actividades de asesoramiento fiscal y contable, gestión de permisos de pesca, control de desembarcos, labores de comercialización, provisión de servicios comunes, etcétera. Esto permite a la Asociación estar

(22) Existe una abundante literatura relacionada con el tema del co-management, de entre la cual destacamos especialmente las aportaciones de JENTOFT (1989), PINKERTON (1989), JENTOFT y MCCAY (1995), SEN y RAAKJAER NIELSEN (1996).

(23) Una exposición detallada de las experiencias habidas en estos y otros países europeos pueden encontrarse en HATCHER (1997), DAVIDSE (1997), IGLESIAS MALVIDO (2000) y OECD (2000).



COLABORACIONES

en una posición idónea para definir las reglas relativas a los derechos de pesca, aprovechando plenamente los flujos de información procedentes de los usuarios del recurso.

Las experiencias existentes enseñan que estas iniciativas sólo deben promoverse cuando las asociaciones están dispuestas a asumir la responsabilidad de la gestión y disponen de los medios de control, así como el respaldo de la Administración Pública (24). Con estos requisitos, podemos señalar cómo se pueden aprovechar las ventajas de legitimidad e información a la hora de gestionar los instrumentos de la PPC.

En relación con los TACs, un sistema de co-management significa que la Asociación recibe las cuotas de pesca y establece los criterios de asignación entre sus asociados. La disponibilidad de toda la información mencionada anteriormente contribuye a que el reparto efectuado dentro de la Asociación se adecúe mejor a las preferencias de sus pescadores y a las circunstancias de la pesquería. La participación de los pescadores en las decisiones de la Asociación dota de mayor legitimidad a las cuotas establecidas, de tal modo que es de prever un mayor grado de cumplimiento frente a otros sistemas de gestión. Además, la probabilidad de incumplir dentro de la Asociación tiende a ser más baja porque existen una serie de mecanismos sancionadores, fundamentalmente informales, que disuaden al pescador que con su actuación perjudica al resto. Por otro lado, frente a una situación de incumplimiento de cuotas, el pescador individual es detectado más fácilmente por la Asociación, pues esta dispone de fuentes de información alternativas que le permiten estimar las capturas de cada uno de sus miembros. Finalmente, la Asociación está incentivada a imponer sanciones sobre el infractor puesto que el exceso individual es descontado de la cuota conjunta recibida (25).

Estas ventajas que el sistema de co-management aporta a la gestión de cuotas son fácilmente

trasladables a la política de control del input. La Asociación podría participar en el cumplimiento de los objetivos de la política estructural a través de una gestión conjunta del esfuerzo. Así, la reducción en términos de capacidad quedaría establecida por Asociación en vez de por armador individual. No obstante, un sistema de co-management resulta más fructífero cuando se plantea un régimen de control del esfuerzo medido en días de pesca. En este caso, nuevamente los atributos de legitimidad e información serían plenamente aprovechados a la hora de asignar la cantidad total de días de pesca entre la flota de la Asociación. En el ámbito español contamos con la experiencia de las Asociaciones Pesqueras que elaboran Planes de Pesca Anuales en aguas comunitarias. Cada Plan recoge cómo se redistribuyen los días de pesca entre sus asociados para la campaña pesquera.

El efecto del co-management se refuerza cuanto mayores sean las responsabilidades de la Asociación, y principalmente cuando se permite la transferibilidad de cuotas o días de pesca dentro o fuera de la Asociación, pero siempre bajo la dirección de la Asociación. En este caso la Asociación actúa como propietario de los derechos de pesca, bien sean cuotas de capturas, bien sean días de pesca. El sistema de gestión cambia cuando la propiedad del derecho corresponde al pescador individual, pudiendo este intercambiarlo libremente en el mercado. Este es precisamente el sistema de gestión que analizamos a continuación.

5.3. Los mercados de derechos

La creación de derechos de propiedad y su intercambio en un mercado promueve con mayores garantías la eficiencia económica. Con la transferibilidad, los pescadores más eficientes estarán en condiciones de adquirir derechos de aquellos pescadores menos eficientes, a su vez interesados en desprenderse de derechos que no están siendo plenamente utilizados. La actuación del mercado reduce además costes de gestión. Así, en general, el regulador sólo se debe preocupar por el establecimiento del nivel máximo de capturas o de esfuerzo y su asignación inicial. No necesita participar en las futuras reasignaciones. En un entorno de mercado, decisiones asignativas



COLABORACIONES

(24) Sobre los resultados de estas formas de gestión existe una amplia literatura, destacando OSTROM (1990), PINKERTON (1989), y WILSON, ACHESON, METCALFE y KLEBAN (1994).

(25) En otros términos, el papel de las Asociaciones en un sistema de reparto de cuotas estriba en reducir los costes de transacción asociados al intercambio de derechos de pesca. Sobre esta cuestión véase DOMÍNGUEZ *et al.* (2002).

que antes eran tomadas bien por un ente público o bien por un colectivo de usuarios, son ahora resultado de la interacción de individuos propietarios de derechos de pesca que intercambian libremente en el mercado (26).

Este tipo de sistemas son recomendables cuando resulta viable definir derechos de propiedad y siempre que los pescadores adopten estructuras de organización empresariales, más adecuadas para participar en mercados de derechos. Son susceptibles de aplicarse tanto para las capturas como para el esfuerzo. En cuanto al control directo de las capturas, el instrumento de gestión es la Cuota Individual Transferible (ITQs, siguiendo las siglas anglosajonas). Si se opta por la vía de controlar el esfuerzo, el instrumento de mercado a emplear es la Licencia Transferible (27). El principal inconveniente para la aplicación de estos instrumentos de mercado surge cuando conviven flotas artesanales frente a flotas industriales que están menos vinculadas con el entorno social de la región costera. Existe el riesgo de que los derechos se concentren en manos de pocos propietarios con mayor poder financiero, pero no por ello más eficientes.

En un sistema de ITQs cada pescador recibe una cuota individual, que garantiza una parte de las capturas. Desaparece la carrera por pescar y el pescador adaptará su nivel de esfuerzo al nivel de capturas concedido, mejorando su rendimiento por unidad de esfuerzo. La gestión basada en ITQs es más recomendable para pesquerías monoespecíficas donde los desembarcos se concentren en un número reducido de puertos. En pesquerías multiespecíficas, aunque se pueda establecer una cuota para cada una de las especies que conviven en el mismo hábitat, el pescador es incapaz de capturar la cantidad exacta de cada especie sin excederse en otra. Como hemos visto anteriormente, dentro de la Unión Europea encontramos experiencias vigentes de gestión basada en ITQs.

Donde la aplicación de ITQs resulta desacon-

sejable, un sistema de gestión basado en Licencias Transferibles puede contribuir a mejorar la eficiencia de la pesquería a través de un mecanismo de mercado (28). En este caso el pescador compra el derecho de acceso al caladero que podrá transferir en cualquier momento. Las ventajas e inconvenientes de este instrumento son las mismas que hemos comentado al mencionar las características de los instrumentos de gestión basados en el control del input. Su potencialidad estriba en que la transferibilidad favorece una reducción más progresiva de la flota. Así se ha observado en aquellos países que las han utilizado, incluso en el contexto de la Unión Europea en el Reino Unido y en España (flota de Grand Sole). El éxito final depende de la definición del derecho: es necesario que se restrinja el derecho en términos de zonas de pesca, especies, artes, características de los buques, etcétera de cara a homogeneizar las características de la pesquería (Townsend, 1990).

Tal y como hemos mencionado anteriormente, la Comisión Europea apuesta por la implantación de Planes de Gestión Plurianuales, que pueden aproximarse a un régimen de gestión del esfuerzo. Estos Planes deberán fijar para ciertos stocks límites máximos de esfuerzo por países, y serán los Estados Miembros los responsables de repartir las cuotas de esfuerzo entre sus propios pescadores. Con ello se definen derechos de propiedad sobre el esfuerzo y se crean las condiciones de partida para desarrollar un mercado de derechos transferibles. En la medida en que desde la Unión Europea se facilite la introducción de la transferibilidad se fomentará la distribución óptima del esfuerzo, además de la conservación del recurso. De lo contrario, el sistema de gestión se reducirá a un sistema de control que trata de asegurar que no se supere un tope de días de pesca, sin incentivar la eficiencia.

6. Valoraciones y conclusiones

Durante los años 90, la flota comunitaria ha mantenido su volumen de producción en aguas

(26) Para un análisis no sólo del funcionamiento, sino también de la evolución histórica de la aplicación de mecanismos de mercado en la gestión de pesquerías, véase SCOTT (1986; 2000).

(27) Las experiencias positivas con cuotas individuales transferibles (ITQs) en ciertos países (Islandia, Nueva Zelanda y Australia) ha creado un clima favorable para la extensión de mercados de derechos a otras pesquerías y países (SHOTTON 2000).

(28) KARAGIANNAKOS (1995) se decanta por esta forma de gestión para las pesquerías de la Unión Europea.



COLABORACIONES

comunitarias gracias a orientar su esfuerzo a nuevas especies sometidas a menor grado de explotación y gracias a dotarse de buques con mayor capacidad de pesca. Paralelamente, la reducción del número de barcos, mediante los programas de orientación plurianuales, y del empleo han contribuido a afrontar la baja rentabilidad presente en el sector. No obstante, los informes científicos continúan apuntando un estado preocupante de la mayoría de los stocks, principalmente de las especies demersales, más apreciadas por los consumidores. A su juicio, la política pesquera comunitaria debe perseguir objetivos más ambiciosos de reducción del esfuerzo.

El diagnóstico anterior revela la ineficacia de la Europa Azul hasta estos momentos para alcanzar el equilibrio entre conservación del stock y rentabilidad de la flota. Sin embargo, la propuesta de reforma presentada por la Comisión Europea opta por el mantenimiento de los instrumentos centrales de gestión. El sistema de Totales Autorizados de Capturas, junto con el principio de estabilidad relativa, continuará siendo la herramienta fundamental para el reparto de las disponibilidades pesqueras. En cuanto a la gestión del input, la Comisión Europea parece renunciar al control de la capacidad (arqueo y potencia) para establecer un régimen de gestión del esfuerzo, consistente en actuar directamente sobre la intensidad en el uso de los inputs (días de pesca).

Por tanto, la nueva política pesquera comunitaria, tal como es aplicada desde Bruselas, mantendrá la estructura de gobernanza que caracterizamos como Gestión Pública. Se introducirá cierta flexibilidad mediante los TACs Plurianuales y el régimen de gestión del esfuerzo. Aunque el proceso de toma de decisiones será más abierto con los Comités Regionales de Pesca, el sistema de gestión propuesto se sigue caracterizando por restringir los derechos de los pescadores al ámbito del acceso y la extracción. Esta es la principal crítica que se puede formular a los defensores de la propuesta de reforma. No se ha aprovechado la oportunidad de la reforma para reflexionar sobre cómo se podría implicar con más eficacia a los pescadores en la gestión de las pesquerías. En este sentido, creemos que cabrían dos planteamientos más en los docu-

mentos de la reforma (Libro Verde y Guía de la Reforma):

1. La especial sensibilidad con la *gobernanza* es recogida en la propuesta de reforma con la creación de Comités Regionales de Pesca, en los que los pescadores, entre otros agentes, podrán participar más activamente en el diseño de la Política Pesquera. Sin embargo, a nuestro entender, la propuesta de la Comisión es tímida. A pesar de enunciar en su informe la alternativa del *co-management*, no ha reflexionado en profundidad sobre las ventajas de descentralizar hacia las asociaciones de pescadores parte de las responsabilidades de gestión. Existen suficientes experiencias en la UE para aprovechar sus oportunidades, especialmente en lo que atañe al reparto de disponibilidades de pesca y al seguimiento y control de la actividad pesquera.

2. Tampoco se ha fomentado el debate sobre las cuotas individuales o licencias transferibles. Muchas pesquerías europeas cuentan con las condiciones mínimas para plantear la introducción de mercados de derechos: las capturas están repartidas en cuotas, el acceso a la pesquería está restringido a un grupo delimitado de buques, existen una serie de puertos donde se efectúa una parte importante de las descargas, y el intercambio de cuotas no es una novedad. Actualmente, para algunas especies se realizan intercambios entre Estados Miembros, que bien podrían ser realizados entre los armadores afectados. El fenómeno del *quota-hopping* (29) ha demostrado la disposición de los pescadores a participar en el mercado de derechos, tanto por parte de los compradores como de los vendedores. Ya a nivel nacional, existen en la actualidad experiencias de intercambios de derechos de pesca en el Reino Unido, Los Países Bajos y España.

Es evidente que el mantenimiento del principio de estabilidad relativa condiciona que se avance en las dos direcciones mencionadas. A pesar de todo, un sistema de gestión pública no impide, como hemos visto, que se desarrollen instrumentos que incorporen, con limitaciones, mayores derechos de pesca para los usuarios

(29) Véase documento de trabajo de DOMÍNGUEZ *et al.* (2001) y BILLÓN CURRÁS (1997).



COLABORACIONES

del recurso, bien fomentando la creación de mercados restringidos de tales derechos, bien responsabilizando a las asociaciones pesqueras para que participen en un reparto más flexible de las disponibilidades de pesca entre sus asociados.

Bibliografía

1. BILLON CURRAS, M. (1997): «¿A qué llaman “quota hopping”?», *Boletín ICE Económico*, número 2556, octubre, páginas 13-19, Madrid.
2. COASE, R. (1960): «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, número 3, páginas 1-44, Chicago.
3. COMISION EUROPEA (1991): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política Pesquera Común*, SEC(91) 2288 final, Bruselas.
4. COMISION EUROPEA (1994): *La nueva política pesquera común*, Dirección General de Pesca, Bruselas.
5. COMISION EUROPEA (2001): *Libro Verde. El futuro de la política pesquera común (vol. I y II)*, COM (2001) 135, Bruselas.
6. COMISION EUROPEA (2001b) *Informe de la comisión al consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los programas de orientación plurianuales de las flotas pesqueras a finales de 2000*, COM (2001) 541 final, Bruselas.
7. COMISION EUROPEA (2002b): *Propuesta de reglamento del Consejo sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común*, COM (2002) 185 final, Bruselas.
8. DAVIDSE, W. P. (coord) (1997): *Property rights in fishing. Effects on the industry and effectiveness for fishery management policy*, LEI-LDO, La Haya.
9. DOMINGUEZ, M.; FREIJEIRO, A. B. e IGLESIAS, C. (2002): «Fishing Rights in Spain: The Grand Sole's Fleet». Comunicación presentada en la XIII Annual Conference of European Association of Fisheries Economists, 25-27 marzo, Faro, Portugal.
10. DOMINGUEZ, M.; FREIJEIRO, A. B. y VARELA, M. M. (2001): «Internacionalización de la propiedad en el contexto de la Política Pesquera Común: el caso quota hopping desde la perspectiva española», *Documentos de Economía del CIEF*, número 11, A Coruña.
11. EUROSTAT (2001a): *Fisheries statistics: Yearbook 2000*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
12. EUROSTAT (2001b): «EEA Fishing Fleet in 2000». *Statistics in focus: Agriculture and Fisheries*, Theme 5 - 20/2001, Luxemburgo ([http:// europa.eu.int/comm/eurostat/](http://europa.eu.int/comm/eurostat/)).
13. EUROSTAT (2001c): «Catches in the NE Atlantic». *Statistics in focus: Agriculture and fisheries*, Theme 5 - 24/2001, Luxemburgo, (<http:// europa.eu.int/comm/eurostat/>).
14. HATCHER, A.C. (1997): «Producers' organizations and devolved fisheries management in the United Kingdom: collective and individual quota systems», *Marine Policy*, volumen 21, número 6, noviembre, páginas 519-533, Surrey.
15. HOLDEN, M. (1994): *The common fisheries policy*, Fishing News Books, Oxford.
16. IGLESIAS MALVIDO, C. (2000): *Análisis económico de la regulación de pesquerías en la Europa Azul: experiencias y alternativas*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Vigo.
17. IGLESIAS-MALVIDO, C.; GARZA-GIL, D. y VARELA-LAFUENTE, M. (2002): «Management systems in the EU fisheries», *Marine Policy* (en prensa), Surrey.
18. JENTOFT, S. (1989): «Fisheries comanagement. Delegating government responsibility to fishermen's organizations», *Marine Policy*, volumen 13, número 2, marzo, páginas 137-154, Surrey.
19. JENTOFT, S. y McCAY, B.J. (1995): «User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences», *Marine Policy*, volumen 19, número 3, mayo, páginas 227-246, Surrey.
20. KARAGIANNAKOS, A. (1995): *Fisheries management in the European Union*, Avebury, Hants (UK).
21. NORTH, D. C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
22. OECD (2000) *Review of Fisheries in OECD Countries*, OECD, París.
23. OSTROM, E. (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.
24. PINKERTON, E. (ed) (1989): *Cooperative management of local fisheries: new directions for improved management and community development*, University of British Columbia Press, Vancouver.
25. SCHLAGER, E.; OSTROM, E. (1992): «Property-rights regimes and Natural Resources: a conceptual analysis», *Land Economics*, volumen 68, número 3, agosto, páginas 249-262, University of Wisconsin, Madison.
26. SCOTT, A. D. (1986): «Catch quotas and shares in the fishstock as property rights» en Miles, E.; Pealy, R. y Stokes, R. (eds.): *Natural Resources Economics and Policy Applications. Essays in honor of James A. Crutchfield*, University of Washington, Seattle.
27. SCOTT, A. D. (2000): «Five stages in the evolution of the market-oriented fishery», Comunicación presentada en la Xth Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade (IIFET), Corvallis, Oregon (USA), 10-14 julio.
28. SECRETARIA GENERAL DE PESCA MARITIMA (2000): *Revisión de la política común de pesca. Versión 4 (Junio 2000)*. (Mimeo).
29. SEN, S.; RAAKJAER NIELSEN, J. (1996): «Fisheries co-management: a comparative analysis», *Marine*



COLABORACIONES

- Policy, volumen 20, número 5, septiembre, páginas 405-418, Surrey.
30. SHOTTON, R. (ed.) (2000): «Use of property rights in fisheries management», FAO Fisheries Technical Paper, 404/1-2, FAO, Roma.
 31. SURIS, J. C.; VARELA, M. M. y GARZA, M. D. (2002): «Profitability of the fishing fleet and structural aid in the European Union», *Marine Policy*, volumen 26, número 2, marzo, páginas 107-119, Surrey.
 32. TOWNSEND, R. E. (1990): «Entry Restrictions in the Fishery: a survey of the evidence», *Land Economics*, volumen 66, número 4, julio, páginas 359-378, University of Wisconsin, Madison.
 33. VARELA, M.; SURIS, J.; GARZA, M. D. e IGLESIAS, C. (2000): *Economía de la pesca*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña.
 34. VARELA, M. ; GARZA, D. e IGLESIAS, C. (1996) : «Gestión de pesquerías basada en derechos de pesca. El caso español en materia de regulación pesquera», *Información Comercial Española*, número 755, julio, páginas 139-156, Madrid.
 35. WILLIAMSON, O. E. (1975): *Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications*, The Free Press, Nueva York.
 36. WILSON, J. A.; ACHESON, J. M.; METCALFE, M. y KLEBAN, P. (1994): «Chaos, complexity and community management of fisheries», *Marine Policy*, volumen 18, número 4, julio, páginas 291-305, Surrey.



COLABORACIONES