

La gobernanza y los indicadores de evaluación en las pesquerías

Fernando González Laxe*

La actual dimensión de lo oceánico (incluida la pesca) se caracteriza por la existencia de problemas y conflictos de ámbito global, no compartimentalizados, del que ningún país puede sustraerse. La mayor concienciación sobre las cuestiones vinculadas a la sustentabilidad de los recursos pesqueros; la necesidad de arbitrar acciones orientadas a resolver y a regular las condiciones de acceso a las pesquerías; la aplicación de distintas estrategias empresariales y los conflictos entre jurisdicciones nacionales y en los espacios de jurisdicción internacional (alta mar y zonas transzonales), reflejan la necesidad de implementar nuevos impulsos en lo tocante a los códigos de conducta aplicados por los productores y a las resoluciones adoptadas en el marco de la ordenación pesquera por parte de las autoridades públicas. Igualmente, la progresiva transnacionalización de las actividades; la creciente intensidad de los flujos comerciales y la amplia movilidad de los capitales exigen poner en marcha mecanismos que garanticen la interacción entre actores privados y públicos y entre las instituciones en aras a garantizar la sostenibilidad y la aplicación de principios precautorios en la gestión, que impriman coherencia a las acciones de cooperación y contribuyan a mitigar la desnutrición de los países en desarrollo. Nuestra aportación se centra en, primer lugar, en la exposición de los cambios en el orden oceánico destacando las fuertes mutaciones experimentadas. A continuación enfocamos las características básicas sobre las que sustenta la gobernanza pesquera; presentamos, posteriormente, los indicadores que permiten medir la eficiencia y sustentabilidad pesquera; y finalizamos, en la sección cuarta, describiendo los posibles escenarios del sector pesquero y la controversia sobre los sistemas de gestión.

Palabras clave: gobernanza, ordenación pesquera, gestión pesquera, desarrollo sostenible, principios de precaución.

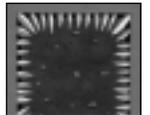
Clasificación JEL: Q22.

1. Los cambios en el orden oceánico

Los últimos años han sido pródigos en la emergencia de iniciativas y acciones

de carácter internacional tendentes a crear un nuevo orden oceánico. Las propuestas institucionales responden a la pugna por el acceso a los stocks; por la distribución y asignación de los mencionados recursos; por el estado de sobre-

* Catedrático de Economía Aplicada y Director del Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Univ. de La Coruña.



COLABORACIONES

explotación de las poblaciones de peces; y por los nuevos flujos comerciales y el aumento de la demanda de productos pesqueros.

El sector pesquero se ha desarrollado adaptándose a la nueva realidad oceánica sobre una doble ecuación: un mayor distanciamiento y diferenciación entre el carácter intervencionista de los Estados y el mayor protagonismo de los diferentes agentes privados. Emergen, en primer término, como reveladores de esta situación, la mayor participación del sector privado en la cadena de industrialización, distribución y comercialización; y, en segundo lugar, su mayor capacidad para la adopción de toma de decisiones en el marco de la nueva regulación. Al mismo tiempo, los Estados se manifiestan como entes reguladores a la búsqueda de acuerdos directos o de compromiso actuando sobre la preservación y gestión de la mayor parte de los *stocks* y de las áreas pesqueras.

El nuevo contexto se caracteriza a comienzos del siglo XXI por los siguientes rasgos:

a) Un alarmante estado de agotamiento y sobre-explotación de numerosas poblaciones de peces, de los que la mayoría de las mismas se encuentran fuera de los límites biológicos de seguridad. En los últimos años los desembarcos pesqueros en determinadas áreas han disminuido notablemente y la biomasa reproductora de los recursos se ha visto mermada de manera notable. Por ello, se advierte de las posibilidades de colapso de ciertas poblaciones pesqueras y, en consecuencia, se encienden las señales de alerta para varios *stocks*;

b) La capacidad de las flotas comunitarias supera a las posibilidades de pesca disponible. Es decir, la presión ejercida por las unidades productivas es superior a la capacidad de sustentación biológica

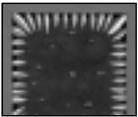
de los *stocks* pesqueros. Esta circunstancia impulsa una tendencia creciente de los índices de mortalidad por pesca de las principales especies pesqueras comerciales lo que dificultan la sostenibilidad pesquera;

c) Este desajuste entre las flotas y los recursos pesqueros junto a las menores opciones de pesca supone para una parte del sector pesquero afrontar una situación de fragilidad económica que se manifiesta por una pérdida de las rentabilidades económicas y una disminución del empleo generado;

d) En el entorno de la situación internacional asistimos a un incremento de las decisiones de los países en vías de desarrollo, con altos porcentajes de recursos en sus zonas económicas exclusivas, a plantear nuevas políticas de regulación y ordenación pesquera determinando, asimismo, unas nuevas condiciones en lo que concierne a los derechos de acceso y a los derechos de pesca en sus aguas, lo que limita y paraliza los procesos expansionistas de las flotas industriales de larga distancia que operaron durante bastante años sin apenas control y restricción sobre dichos parámetros;

e) Es creciente la demanda de productos de la pesca derivada del incremento de la población mundial, del comercio internacional de productos de la pesca, de las aumentos de las rentas, y de las mejores condiciones de conservación e industrialización de los productos pesqueros;

f) Una importante laxitud en lo que concierne a las normas de control, vigilancia y sanciones en el campo de la regulación, lo que ha provocado que las condiciones de credibilidad tanto de la Unión Europea como de los organismos internacionales no sean lo suficientemente robustas. (Ch. Grieve, 2001; González-Laxe, 2002; Gray & Hartchardt, 2003).



COLABORACIONES

En el campo del desarrollo institucional la evolución de los pilares del ordenamiento oceánico se ha ido configurando de manera progresiva y de forma intensa en los últimos años (Russ & Zeller, 2003). Desde las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a las nuevas reglamentaciones internacionales sobre la mayor parte de la gestión de recursos se han ido definiendo numerosas normas y condiciones sobre las medidas de ordenación y gestión pesquera en aquellas áreas y para aquellas especies que antaño no eran objeto de regulación y en donde el acceso a su captura era libre y sin limitaciones o restricciones.

¿Qué destacamos de este proceso de cambio y transformación? En primer término, se ha concebido como una cuestión de reparto en lo que concierne a la asignación de recursos y como una mayor iniciativa de las acciones públicas en lo tocante a las políticas de gestión. En segundo lugar, la progresiva asignación de competencias sobre las zonas económicas exclusivas consolida las jurisdicciones nacionales y consagra la separación, de manera nítida, de las atribuciones y de las responsabilidades públicas y privadas.

Las medidas adoptadas por parte de los organismos internacionales, en relación a la puesta en práctica de medidas que promuevan la preservación de los recursos y garanticen un desarrollo sostenible de las pesquerías, fueron muy prolifas. Un simple análisis descriptivo sería el siguiente.

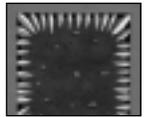
Un primer punto de referencia se advierte en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, celebrada en Estocolmo, donde se abordaron los aspectos ambientales referidos a la ordenación de los recursos naturales y se proclamaba el derecho de la huma-

nidad a modificar el medio-ambiente para su desarrollo futuro. Se insistió en la citada Conferencia sobre los conceptos de ordenación de los ecosistemas en general y se delimitaron como elementos básicos la participación de la sociedad; la limitación de los recursos; el deterioro ambiental; la demografía; la planificación y la ordenación; las instituciones; el papel de la ciencia y la tecnología; la cooperación internacional y la equidad.

Posteriormente la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), que entró en vigor en 1994, fue la que estableció las bases para el desarrollo y la ordenación de la pesca. Proporciona un nuevo marco para la mejor ordenación de los recursos pesqueros y confirió a los Estados costeros los derechos y las responsabilidades para la ordenación y utilización de los recursos pesqueros dentro de sus zonas económicas exclusivas. Hace referencia al máximo rendimiento sostenible, que se corresponde al nivel en el que la productividad biológica (tasa de crecimiento y capacidad de renovación) es máxima, sabiendo que dicha productividad depende de factores ambientales. Entre sus objetivos destacan: «La finalidad de preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a las condiciones ambientales y económicas»; (...). «Cada Estado ribereño tendrá en cuenta sus efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas»; (...); «Tienen los Estados ribereños el derecho soberano a explotar sus recursos naturales con arreglo a su política de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino».

Dos grandes objetivos se delimitan:

a) La eliminación de la sobrecapacidad y de la sobrepesca; la reconstitución de



COLABORACIONES

las poblaciones agotadas; y la protección de las especies asociadas y dependientes; y

b) La preservación de los ecosistemas que sirven de habitat; y las relaciones funcionales entre los componentes y la productividad. Por eso, se insiste en la necesidad de garantizar el desarrollo sostenible.

La creciente movilización y la mayor toma de conciencia por parte de las instituciones públicas han hecho que a lo largo de los últimos años se plasmen nuevos acuerdos, convenciones, declaraciones y planes tendentes a atemperar los desequilibrios y a plasmar nuevas pautas de comportamiento refrendadas por los Estados y por los actores económicos y sociales.

A modo de ejemplo destacamos, en este nivel, los siguientes. Existe un acuerdo mundial sobre aspectos tales como:

a) *Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (1984-87) que emite el Informe Brundtland (1987) en el que se completa el concepto de desarrollo sostenible, al incluir, entre otras consideraciones, la equidad entre generaciones; el uso sostenible; las evaluaciones ambientales previas; los conceptos de precaución y responsabilidad; y la cooperación en materia de recursos y problemas ambientales transfronterizos;

b) *La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* (CNUMAD, 1992) en donde se elaboró la Agenda-21. En esta Declaración de Río se concluye que «los seres humanos están en el centro de las preocupaciones»; y al referirse a la necesidad de introducir un enfoque de ecosistemas para la ordenación de los océanos se afirma que es necesario el fortalecimiento de la ordenación pesquera para eliminar la pesca excesiva, ordenar las pesquerías multi-específicas; las especies asocia-

das y las dependientes; la reposición de las poblaciones disminuidas; el mejoramiento de la selectividad y la reducción de los descartes; la protección de los habitats amenazados; y se enfatiza en la necesidad de abordar ordenaciones integradas y en el desarrollo sostenible de las zonas costeras;

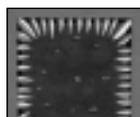
c) A resultas de la Conferencia de Río, se aprueban otras convenciones de relevancia, tales como la *Convención Marco sobre el Cambio Climático*; el *Convenio sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres* (Convenio de Bonn); *Convenio sobre la conservación de la vida silvestre y los habitats naturales de Europa* (Convenio de Berna);

d) *El Convenio sobre la Diversidad Biológica* (1992) en donde se hace hincapié en la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes y la comparación justa y equilibrada de los beneficios. Procura recomendar la creación de zonas marítimas protegidas; y

e) *El Mandato de Yakarta* sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica marina y costera (1995) por el que se desarrolló el concepto de enfoque de ecosistemas, promoviendo la ordenación integrada; la evaluación y los efectos sobre zonas marinas protegidas; la evaluación y minimización de los efectos de la maricultura; y la comprensión de las causas y los efectos de la introducción de especies exóticas.

Una segunda línea de acción es la relativa a aquéllas derivadas de actuaciones de la FAO y de Naciones Unidas. En este sentido destacamos en primer término bajo el ámbito de FAO lo siguiente:

a) *El Código de Pesca Responsable*. Fue aprobado en 1995 y tiene en cuenta los aspectos económicos, sociales, biológicos y ambientales; así como los intere-



COLABORACIONES

ses de la industria pesquera y de los usuarios de los recursos. En la actualidad es el material de referencia más completo para la ordenación de la pesca. Contiene principios, problemas y orientaciones políticas para preservar, ordenar y desarrollar los recursos marinos. Y destaca en su enfoque lo siguiente: protección de los ecosistemas y los habitats; toma en consideración de los factores derivados del medio ambiente; exige que se reduzca al mínimo el efecto de las actividades pesqueras y lograr que éstas sean ecológicamente sostenibles; recomienda evitar los conflictos entre usuarios; apuesta por la integración de las pesquerías en la ordenación de las zonas costeras; enfatiza sobre la conservación de la biodiversidad y de las especies amenazadas; distingue entre las especies objetivo por un lado y las especies no-objetivos tales como las especies asociadas y dependientes, por otro lado en lo referente a la ordenación y gestión; recomienda el uso del enfoque del principio precautorio; alienta el uso de artes de pesca con mejor selectividad para disminuir las capturas incidentales, los descartes y los desperdicios; pide una mayor cooperación internacional y la concertación de acuerdos en la investigación; y recomienda la realización de una evaluación científica previa al impacto antes de desarrollar una nueva pesquería o de comenzar a utilizar nuevas tecnologías;

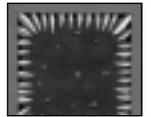
b) *Planes de Acción Internacionales*. Se amparan en el Código de Conducta. Tiene como misión buscar y proponer soluciones a los problemas de la ordenación mundial. Son cuatro: el PAI para reducir la captura accidental de aves marinas en la pesca con palangre (PAI-aves marinas); el PAI para la preservación y explotación racional del tiburón (PAI-tiburón); el PAI para la administración de la capacidad de pesca (PAI-Capacidad); y el PAI para prevenir, desa-

lentar o eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-INDR). Estos PAI son de carácter voluntario, pero son muy útiles ya que establecen pautas de comportamiento a nivel internacional sobre cuestiones de urgencia y sirven de orientación a las Organizaciones Regionales de Pesca (OORPP) y a las políticas nacionales;

c) *Declaración de Reykiavik sobre Pesca Responsable en el ecosistema marino*. Organizada en 2001 significó el re-examen de nuevos conocimientos sobre las cuestiones relacionadas con el ecosistema marino y contextualizar las nuevas bases científicas necesarias para la incorporación de nuevos elementos en diseñar pautas técnicas para ordenar los ecosistemas. Al reconocer la existencia de una elevada y compleja relación entre la pesca y otros componentes reclama la incorporación de todas las consideraciones relativas al ecosistema. Se demanda en la Declaración lo siguiente: la elaboración de planes de ordenación con incentivos para fomentar la utilización sostenible de los ecosistemas; el fortalecimiento de la gobernanza; la prevención de los efectos perjudiciales de las actividades no pesqueras sobre los ecosistemas; la supervisión de la interacciones entre la pesca y la acuicultura; el fortalecimiento de la cooperación internacional; la transferencia de tecnología; la eliminación de distorsiones al comercio; y la elaboración de orientaciones.

Los avances bajo el auspicio de la Naciones Unidas se concretan en los siguientes puntos:

a) *Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de preservación y ordenación por barcos pesqueros en Alta Mar*. Fue aprobado en 1993 y refirma el hecho de que los Estados deben ejercer un control efectivo sobre los barcos de su naciona-



COLABORACIONES

lidad que pescan en alta mar. Se busca un control de las operaciones que llevan a cabo las embarcaciones pesqueras en aras a garantizar la aplicación de medidas de preservación y ordenación internacionalmente acordadas;

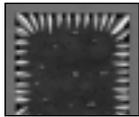
b) *Acuerdo relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones altamente migratorias.* Se culmina en

1995 y se reconoce que es un instrumento sumamente válido para lograr pesquerías sostenibles. Busca la aplicación de principios de ordenación pesquera basados en el principio de precaución, sistema de vigilancia de las embarcaciones, compatibilidad de medidas de preservación y ordenación; transparencia en las medidas y acatamiento por parte de los Estados no miembros.

CUADRO 1
EL NUEVO ORDENAMIENTO OCEÁNICO

Políticas	Fortalezas	Debilidades
Capítulo de los Océanos de la Agenda 21. (Cumbre de la Tierra, 1992).	Determina el uso sostenible y la conservación de recursos y hábitats marinos.	<ul style="list-style-type: none"> • Débil compromiso en lo referente a la conservación. • Adolece de compromisos específicos.
Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de preservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. (FAO, 1993).	Acuerdo mundial. Los países cuyos buques operan en alta mar deben garantizar no transgredir las normas acordadas. Se requiere a los países facilitar a FAO amplia información sobre las operaciones de buques.	<ul style="list-style-type: none"> • Exige mayor coordinación internacional.
Convención de NNUU sobre el Derecho del Mar, 1982. (Entró en vigor en 1994).	Convenio mundial, amplia estructura y contenido sobre el ordenamiento oceánico. Exige equilibrio entre uso y conservación.	<ul style="list-style-type: none"> • Todavía subsisten frágiles consideraciones sobre la ordenación y gestión pesquera.
Código de Conducta de FAO para las Pesquerías Responsables. (FAO, 1995).	Acortado por más de 60 países. Contiene principios de conservación sostenibles de las pesquerías; incluye las capturas incidentales, los descartes y el comercio pesquero.	<ul style="list-style-type: none"> • Es un código voluntario. • Dificultad de aceptación y aplicación. • No contiene sanciones por ignorarlo.
Acuerdo de NNUU relativo a la conservación y Ordenación de las Poblaciones de peces transzonales y las poblaciones altamente migratorias. (Nueva York, 1995).	Define un enfoque preventivo sobre la ordenación pesquera tanto en los recursos que se sitúan dentro y fuera de la zona económica exclusiva (z.e.e.); dispone de derechos de inspección y cuenta con dispositivos para la solución de controversias.	<ul style="list-style-type: none"> • No está generalizado su uso y sus recomendaciones.
Convenio sobre la biodiversidad biológica. (Mandato de Yakarta, 1995).	Adopta directrices y principios generales sobre la protección de la biodiversidad biológica.	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere únicamente a directrices generales.
Conferencia sobre pesca responsable en el ecosistema marino. FAO. (Declaración Reykiavik, 2001).	Se incluye la promesa de que los Estados firmantes incorporen en la ordenación responsable y sostenible las consideraciones relativas al ecosistema.	<ul style="list-style-type: none"> • Todavía es pronto para evaluar su cumplimiento, aunque la Unión Europea desea adoptarlo de inmediato.
Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. (FAO/INDUR, 2001).	Instrumento voluntario concertado en el marco del Código Conducta para la pesca responsable. Estimula la adopción de medidas por parte de los Estados y las Organizaciones Regionales de Pesca.	<ul style="list-style-type: none"> • Es imprescindible que los Estados tengan voluntad política para resolver este y otros problemas conexos de conservación y ordenación.
Conferencia mundial de pesquerías en aguas profundas. (2003).	Se busca evitar la explotación de especies vulnerables dado el fuerte crecimiento de sus capturas en los últimos años.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una gran incertidumbre y limitaciones a la hora de gestionar los recursos dada la extensión de las pesquerías; el desconocimiento biológico de las mismas y no está claro el sistema de gestión más eficaz.

Fuente: Fernando González Laxe.



COLABORACIONES

Los recientes nuevos postulados definidos en la Conferencia Internacional sobre las Pesquerías en Aguas Profundas (2003) buscan no solamente aumentar la contribución hacia el desarrollo sostenible en sus aspectos medioambiental, económico y social, sino que también por medio de otras decisiones se desea apostar por la erradicación de la pesca no reglamentaria y de la pobreza, de conformidad con los objetivos del desarrollo sostenible y a favor de la integración gradual de los países ACP en la economía mundial, tal y como lo ha dictaminado el Plan de Acción

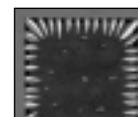
Comunitario para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada (Comunicación de la Comisión Europea COM (2002) 180 final, de 28 de mayo de 2002); y la propia Resolución del Consejo sobre Pesca y Reducción de la Pobreza, (2001).

En suma, la panoplia de los nuevos ordenamientos jurídicos y programáticos en torno a la pesca se consolida en la década de los noventa y anteceden a los nuevos postulados de la gestión pesquera.

Estas modificaciones se han basado en la combinación y yuxtaposición de instrumentos vinculados a los aspectos

CUADRO 2
ÁMBITOS E INSTRUMENTOS SOBRE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN BASADOS EN LOS ECOSISTEMAS

	Ámbito global	Ámbito nacional/regional	Medidas específicas pesqueras
1. Aspectos políticos.....	1982, NNUU. Convención sobre el derecho del mar.	Acuerdos pesqueros entre países. Convenciones regionales de pesca. Política Cesquera Común. Legislaciones nacionales.	
2. Aspectos socio-económicos.	NNUU. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.	Instrumentos financieros sobre el sector pesquero. Ejemplo: IFOP. Listado de subsidios, incentivos, ayudas.	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración flotas pesqueras; establecimiento de cuotas; implantación de eco-labelling.
3. Aspectos ecológicos y medioambientales	1993. Convención sobre la Biodiversidad.	Planes sobre protección de hábitats; sobre especies migratorias. Establecimiento de áreas protegidas. Defensa de especies amenazadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Restauración de ecosistemas. • Implementación de medidas medioambientales. • Utilización de instrumentos para proteger/prohibir acceso a áreas.
4. Utilización de especies.	1995. NNUU. Acuerdo sobre los recursos transzonales y especies altamente migratorias.	Definición de programas nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de TAC (Total allowable catches). • Asignación de cuotas individuales transferibles. • Determinación de artes y métodos de pesca. • Definición de áreas de captura.
5. Sistemas de gestión	1995. FAO. Código de Conducta. FAO. Plan Acción Internacional.	Definición y establecimiento de Planes de Gestión.	<ul style="list-style-type: none"> • Plans de Gestión. • Determinación de los porcentajes de Bycatch. • Puesta en marcha de códigos de conducta. • Participación de usuarios/productores.
6. Externalidades.....	Convención sobre Prevención de la contaminación marina. Programas de NNUU sobre protección medio ambientales. Controles sobre los vertidos efectuados desde embarcaciones.	Análisis de las recomendaciones y estrategias tendentes a planteamientos referidos a la gestión de zonas costeras integradas.	Análisis de la calidad de las aguas. Control de los vertidos y de la gestión costera.



COLABORACIONES

medioambientales, económicos y sociales. Los modelos y los mecanismos puestos en práctica presentan numerosos rasgos de conflictividad y de dificultad en lo tocante a la ordenación pesquera; es lo que A.T. Charles denomina el «triángulo de los paradigmas». (1992) Según esta concepción, establecer las relaciones más estrechas entre los paradigmas de la conservación (objetivo que delimita la sostenibilidad del recurso); el paradigma de la racionalización (que garantiza la eficiencia económica traducida en términos de maximización del recurso) y el paradigma social-comunitario (que garantiza el sostenimiento de los grupos sociales), resulta difícil y en ocasiones contradictorio. (J. Boncoeur & B. Mesnil, 1999).

En consecuencia, los componentes del modelo se centran en poder implementar mecanismos que permitan la coordinación de acciones y que permitan justificar los distintos roles de las pesquerías (Carl-Christian Schmidt, 2003). De esta forma, una manera de expresar los ámbitos y los instrumentos sobre los mecanismos de gestión pesquera lo podemos contextualizar atendiendo a los aspectos políticos; socio-económicos; ecológicos y

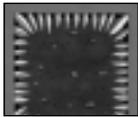
medioambientales; en función de las especies-objetivo; sobre los sistemas de gestión; y finalmente acudiendo a referenciar las externalidades que se generan.

2. La gobernanza en las pesquerías

Con objeto de contextualizar los nuevos y principales contenidos en las acciones concernientes a la gobernanza pesquera advertimos la presencia de las siguientes características:

a) *Capacidad de liderazgo*. Tanto los países desarrollados como de los países en desarrollo buscan ejercer en su respectivos espacios y áreas nuevos mecanismos de gestión de recursos, determinando para ello las condiciones de acceso y los procedimientos en materia de comercio sobre los que fundamentar sus planes de recuperación socio-económicos

b) *Cuestiones referidas a la ética medio-ambiental y a la sustentabilidad*. La aplicación del concepto de desarrollo sostenido y la puesta en marcha de medidas basadas en los principios de precaución buscan alcanzar los rendimientos óptimos desde los ámbitos biológicos, económicos, sociales y territoriales, evitando las actua-



COLABORACIONES

CUADRO 3 DOMINIOS DE ACTUACIÓN DE LA GOBERNANZA				
	Normas internacionales	Principios de sostenibilidad	Flujos comerciales	Responsabilidad productores
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos, normas, códigos, reglas internacionales. Evitar áreas y especies sin regulación. 	Biodiversidad, ordenación de los ecosistemas, código conducta pesca responsable, agenda 21.	Mayor liberalización, reducción aranceles y medidas técnicas que obstaculizan el comercio.	Estrategia de ordenación zona costeras, multifuncionalidad, presencia de la mujer en la pesca.
Instituciones	NNUU; FAO. Organizaciones regionales de pesca.	FAO; Organizaciones regionales de pesca.	OMC.	Determinación de reglas y códigos aceptados universalmente; armonización de la vigilancia, de los controles, prohibiciones y sanciones.
Principios	Soberanía sobre los recursos en las zonas económicas exclusivas, acuerdos pesqueros con terceros países.	Protección y conservación de recursos pesqueros, principios de equidad inter e intrageneracionales; evitar capturas incidentales y descartes.	Comercio justo, transparencia en las transacciones comerciales, garantía de la trazabilidad.	Definición de principios y cláusulas de funcionamiento de las asociaciones de productores en los territorios.

Fuente: Fernando González-Laxe.

les condiciones de gaspillage, captura de inmaduros y pesca no reglamentada.

c) *Definición de los derechos de propiedad y aspectos derivados a la redistribución de la opciones de captura y las posibilidades de transferibilidad; esto es, la aplicación de distintos mecanismos de asignación de derechos de acceso y extracción de recursos (tales como las cuotas individuales de pesca transferibles).*(Davidse, McEwan and Vestergaard,1999; Hatcher & Robinson,1999).

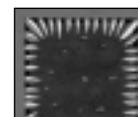
Esto es, asistimos a una doble lógica sobre distintos ejes: público/privado y sobre diferentes ámbitos: nacionales/internacionales. Así las cosas, podemos describir, de manera, muy esquemática los dominios de actuación de la gobernanza.

3. Los indicadores pesqueros y su evaluación

Los indicadores que sirven para medir la sostenibilidad y garantizar la explotación racional de los recursos pesqueros proce-

den de los datos recogidos y de las combinaciones tratadas a fin de esclarecer y proponer medidas de que permitan evaluar la eficacia de las políticas y la gestión de las pesquerías. Los indicadores identifican las presiones ejercidas sobre el medio ambiente llevadas a cabo por las actividades humanas y económicas induciendo la necesidad de contar con la aceptación y respuesta de la sociedad. En este marco analítico, correspondiente a los indicadores PER (presión, estado, respuesta) el sistema se basa en cuatro dimensiones: ecosistema; social, económica e institucional; y sobre cada una de ellas se establecen los niveles de seguimiento y evaluación. Una explicación de este método es la reflejada en el Cuadro 4.

La mejora en la utilización de los datos y de las estadísticas en el sector pesquero tanto en lo que concierne a las cantidades y valor de los desembarcos, como en lo que atañe al empleo, capacidad de las flotas, transferencias de ayudas públicas y subvenciones, comercio de produc-



COLABORACIONES

CUADRO 4 EJEMPLO DE INDICADORES DE EVALUACIÓN PER (PRESIÓN-ESTADO-RESPUESTA) EN EL SECTOR PESQUERO			
Dimensión	Presión	Estado	Respuesta
ECOSISTEMA (recursos y medioambiente).....	Capturas totales. Superficie total explotada. Capturas/producción equilibrada. Descartes.	Biomasa límite. Mortalidad límite. Esfuerzo pesquero límite. Índice de biodiversidad. Estructura trófica. Superficie hábitat crítica.	TAC/desembarcos equilibrado. % de reconstitución de stocks agotados. Establecimiento de derechos de usos. Reducción contaminación.
SOCIAL	Esfuerzo de pesca. Número de barcos. Empleo total. Tasa de paro. Tasa de inmigración. Inestabilidad social.	Número de pescadores. Número de asociaciones. Rentas y distribución de activos.	Desempleo. Ayudas a las asociaciones. Decisiones que afectan a las asignaciones de los recursos pesqueros.
ECONÓMICOS.....	Desempleo sectorial. Subvenciones. Capacidad de pesca excedentaria. Potencial de la renta del recurso.	Rentabilidad. Remuneraciones y salarios. Empleo en el sector.	Incitaciones y contra-incitaciones económicas (subvenciones, tasas, etcétera). Reglamentaciones limitativas.
INSTITUCIONAL	Política de empleo. Ausencia de derechos de propiedad.	% recursos evaluados. % recursos con planes de gestión. % recursos cogestionados. Tasas de conformidad.	% recursos evaluados. Programas de reconversión. Programas de desguace. Número de controles y sanciones.

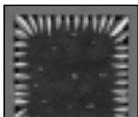
Fuente: Elaboración propia adaptado de FAO (1999).

tos pesqueros frescos y congelados, acuicultura, etcétera, junto a las numerosas informaciones sobre las diferentes características económicas y sociales del sector nos han permitido establecer distintos indicadores de rentabilidad y de eficacia atendiendo a los distintos componentes de los modelos.

La OCDE (2000) presenta una técnica de modelización que incluye entre los indicadores no biológicos tres componentes: a) económico; b) social y c) administrativo. *El primero* describe los indicadores de explotación anual atendiendo a los distintos métodos y artes de pesca utilizados, los tipos de barco y la dimensión del sector de la transformación. *El segundo*, instruye como descriptor el análisis de la mano de obra (empleados y parados) por

sectores de pesca y de transformación. En tanto que el *componente administrativo* incluye los costes administrativos derivados de la gestión de las pesquerías, la concesión de licencias, los costes asociados a las distintas funciones administrativas, observadores, vigilancia, etcétera.

La puesta en marcha de un sistema de elaboración de indicadores del desarrollo sostenible en el sector pesquero nos ha encaminado a determinar puntos de referencia, puntos límites y puntos umbrales y a construir un marco en el que las directivas de ordenación y gestión pesquera a aplicar se fundamenten en los ecosistemas. Estos dispositivos están obligando a los poderes y gestores públicos a instrumentalizar técnicas de elaboración de nuevas notificaciones y a cons-



COLABORACIONES

CUADRO 5 DIMENSIONES, CRITERIOS Y REFERENCIAS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES USADOS EN LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE PESQUERÍAS		
Dimensión	Criterios	Referencias
Indicadores pesqueros.....	Capturas, mortalidad pesquera, esfuerzo pesquero, intensidad pesquera en el área, capacidad de pesca, valor descargas, subsidios, inversiones, capital natural.	(MSY) Maximum Sustainable Yield. (MLTAY) Maximum Long-Term Average Yield. (MSR) Maximum Sustainable Revenue. (MEY) Maximum Economic Yield.
Indicadores tecnológicos	Selectividad pesquera, descartes.	Ratios descartes/capturas: regulaciones artes pesca, tecnologías de selectividad, % by-catch juveniles, protección áreas de reclutamiento y alevinaje.
Indicadores sociales	Empleo, edad, índice desarrollo humano de la zona, cohesión social, equidad intergeneracional, condiciones bienestar.	(MSE) Maximum Sustainable. Employment, índice diversidad empleo y actividad de la zona, coeficiente Gini, número de accidentes.
Indicadores institucionales	Capacidad de gestión, niveles de decisión, calidad legislación, grados de participación, mecanismos de resolución de disputas, eficiencia sector público.	% de pesquerías cubiertas con Planes Pesqueros, mecanismos de vigilancia, seguimiento y control, acuerdos internacionales y cumplimiento convencionales, % de adopción de Código de Conducta.
Puntos de referencia biológica.....	Biomasa de los recursos, biomada reproductora, estructura del recurso (tamaño, edad, etcétera).	Niveles de biomasa y límites de la biomasa reproductora de las especies dirigidas y asociadas; captura por unidad de esfuerzo (cpue): tamaño y edad de las especies.
Ecosistemas.....	Biodiversidad, contaminación, hábitats.	Listado de Áreas Marinas Protegidas (PMA); % del litoral y de las áreas protegidas total y parcialmente, índice de biodiversidad, índices de contaminación, % de convenciones internacionales asumidas y puestas en práctica en el dominio medioambiental; Codex Alimentarius.

Fuente: Elaboración propia adaptado de GARCIA & STAPLES 2000.

tituir nuevos indicadores que se adapten a la complejidad de las actividades halieúticas, a la vez que se estimen las prioridades bajo estas nuevas concepciones. Los métodos *Driving force-State-Response* (DSR) o *Driving force-Pressures-State-Impact-Response* (DPSIR) (García & Staples, 2000) incorporan indicadores horizontales y verticales en las diferentes dimensiones así como se estiman los niveles de jerarquía en las relaciones entre elementos.

En consecuencia, la complejidad de la ordenación y gestión pesquera determina una gran dificultad en lo que concierne a la presentación de indicadores que nos permitan subrayar los mecanismos de aplicación de instrumentos que garantizan una sostenibilidad y que eliminen la incertidumbre en lo que atañe a las políticas de gestión. Una aproximación a este debate se reseña en el Cuadro 5.

4. Los nuevos escenarios y las controversias en el ámbito de la gestión

La emergencia de las nuevas formas de gestión social y política que puedan responder de manera más eficiente y racional en lo que respecta a la ordenación y gestión pesquera han generado estímulos a los actores productivos y a las propias instituciones. La búsqueda de la corrección de los desequilibrios derivados de la presión sobre los recursos pesqueros abre nuevas perspectivas de participación y permiten vislumbrar distintas opciones en lo que concierne a los regímenes de gestión. La sustitución de las viejas y obsoletas estructuras relativas a la adopción de las decisiones ha impulsado a reforzar los sistemas de participación en lo tocante a los actores y a sus redes, a la vez que sirve para re-modificar las perspectivas transnacionales.

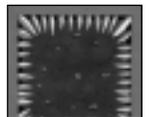
El sector pesquero después de los fuertes cambios y transformaciones de los últimos años se ha convertido en un campo de análisis muy adecuado para apreciar los avances en el concepto de la gobernanza.

En primer lugar, se constatan las transformaciones que se producen en el ámbito de las intervenciones públicas. Los productores se plantean expectativas individuales y de carácter social, que difícilmente son satisfechas por las decisiones del Estado. A la vez también reclaman mayores dosis de flexibilización en los mecanismos de gestión, cuestión a las que los entes institucionales públicos son reacios.

En segundo lugar, se aprecia asimismo que la gobernanza pesquera está exigiendo que los objetivos relacionados con los aspectos económicos predominen sobre los otros aspectos, tales como los sociales, biológicos y políticos. Ello supone una quiebra de los sistemas tradicionales de funcionamiento y una apuesta por la difuminación de las fronteras públicas/privadas, al invertirse los objetivos y las finalidades de las políticas pesqueras.

En tercer lugar, se comprueba que se niega la necesidad de la existencia de un centro rector capaz de dictar recomendaciones y que se erija en vigía de los comportamientos, armonizando ciertas reglas y aplicando códigos de conducta apropiados a las circunstancias territoriales y económicas. En la actualidad, se apuesta por conceder mayor protagonismo a los agentes productivos a la hora de gestionar los recursos (cogestión), siempre que seamos capaces de proceder a la asignación de los derechos de acceso y extracción. (A. Scott, 1989; D. Symes, 1998; P. Wallis, 1998).

Esta nueva situación nos encamina a redefinir los conceptos de responsabilidad (*accountability*) de los actores cuya



COLABORACIONES

situación actual todavía es muy difusa. De una parte, los productores al comportarse de manera individual y bajo la óptica/finalidad de maximizar sus funciones de producción evitan asumir más responsabilidad que la exclusiva de satisfacer sus propias necesidades. De otra parte, lograr que las comunidades de productores aumenten sus grados de participación y determinen las reglas operativas en el marco de una cooperación más estrecha resulta difícil y complejo.

En un mercado más globalizado la redefinición del papel de las instituciones está suponiendo la emergencia de tres ejes de enorme trascendencia: a) desplazamiento de la capacidad de decisión e intervención del Estado y las Administraciones Públicas hacia los mecanismos de mercado; b) reforzamiento de los códigos de conducta en materia de gestión pesquera, pero sólo como rasgo de comportamiento global, sin que se descienda a la puesta en práctica de su aplicación a situaciones concretas y específicas tales como la fijación de mecanismos de vigilancia o la determinación de las sanciones; c) mayor interés en proteger a ciertas comunidades locales por medio de políticas sociales y de solidaridad, dejando completamente abiertas a las reglas de mercado la pugna y rivalidad por las condiciones de acceso y la competitividad por las áreas y segmentos de mercado.

Estas nuevas situaciones hacen que las nuevas estrategias del sector pesquero se enfrenten a dos grandes cuestiones:

- *Nuevas fórmulas de gestión.* Se vislumbra y se aprecia un nuevo enfrentamiento entre participación y equilibrio entre los actores sociales en la adopción de las decisiones y entre los ámbitos de gestión de los dominios público/privado en lo concerniente a la negociación de condiciones de acceso, de las posibilidades de extracción y de las cuestiones relativas a la transferibilidad de las asig-

naciones de las cuotas de pesca y de las opciones de pesca (A. Scott, 1988; P. Wallis, 1998);

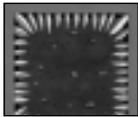
- *Emergencia de un evidente sesgo hacia el mercado,* lo que favorece la constitución de cadenas integrales de las empresas pesqueras (extracción, industrialización, comercialización, distribución) al objeto de incrementar el valor añadido de su presencia en el sector.

5. Resumen y conclusiones

Podemos advertir tres cuestiones de relevancia. Los cambios experimentados en el orden oceánico y las transformaciones operadas en las estrategias de gestión y regulación pesquera imprimieron una mayor conciencia institucional a la hora de abordar soluciones a los problemas derivados del agotamiento de las poblaciones de peces y a la proliferación de controversias y conflictos entre pescadores, flotas y países. (*World Humanity Action Trust*, 2000) La mayor responsabilidad de los agentes productivos se plasma en la adopción de códigos de conducta responsables más severos y en la necesidad de aceptar y acatar las reglamentaciones dictadas por las autoridades públicas. Este mayor grado de responsabilidad significa que se parte de contemplar las cuestiones biológicas y medioambientales como prioritarias; los aspectos de cooperación como necesarios; y el mantenimiento de la viabilidad económica de las unidades de producción como imprescindible. (J. L. Suárez de Vivero, 2002; J. C. Rodríguez Mateos, 2002).

Sin embargo, somos conscientes de que asistimos a las siguientes pautas:

- a) *Desentendimiento de proyectos comunes.* Apreciamos un evidente rechazo sobre los distintos grados de autoridad y sobre la capacidad de decidir. Ello está generando una situación por la que algu-



COLABORACIONES

nos productores se ven arrastrados a cumplir y acometer estrategias que perjudican a sus propios intereses a medio y a largo plazo.

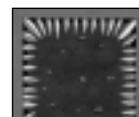
b) *Distanciamiento de políticas comunes.* Pone de manifiesto la circunstancia por la que los beneficios de unos productores benefician a otros socios mediante un nuevo re-equilibrio y por la emergencia de relaciones especiales o de convergencias aceleradas en el plano territorial, afianzándose una región en detrimento de otros espacios territoriales. Las consecuencias de estos sesgos impulsan los localismos (aislamientos) o la desconexión con los procesos de mercantilización. (R. Apostle *et alia*, 1998; J. Koiiman, 1999; J. Koiiman; M. Van Vliet y S. Jentoft, 1999).

c) *Peligro de desfase en los objetivos finales al vislumbrar una falta de equilibrio entre los distintos objetivos y aprovechamientos económicos y sociales junto a la conservación de recursos y ecosistemas marinos.* La dificultad de adoptar criterios e indicadores que reduzcan y eliminen la incertidumbre y que contribuyan a garantizar la sostenibilidad nos subraya el escaso nivel de aplicación de los Códigos de Conducta de la Pesca Responsable. La baja eficiencia de los mecanismos de vigilancia y la reducida armonización de las capacidades sancionadoras de los Estados no estimulan una aceptación de medidas comunes en todas las áreas de pesca, favoreciendo la disimilitud de actuaciones y de comportamientos.

Bajo este prisma, las políticas y acciones basadas en la participación; en la transparencia y fijación de objetivos; y en la descentralización de las decisiones para favorecer la adopción de las estrategias empresariales en lo tocante a las condiciones de acceso y extracción junto a la planificación de la actividad de captura constituyen las bases operativas para consagrar el principios de la gobernanza.

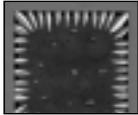
Bibliografía

1. APOSTLE, R. *et al.* (1998): *Community, State and Market on the North Atlantic Rim*, Challenges to Modernity in the Fisheries. University of Toronto Press.
2. BONCOEUR, J. y MESNIL, B. (1999): *Sur-exploitation des stocks et conflits dans le secteur de pêches. Une discussion du Triangle des Paradigmes d'Anthony Charles dans le contexte europeen. Information et Commentaires*, número 107, abril-junio, páginas 10-17.
3. CHARLES, A. T. (1992): *Fishery conflicts: a unified framework. Marine Policy*, volumen 16, páginas 379-393.
4. COCHRANE, K. (2002): «Fisheries management», en COCHRANE, K. (ed.), *A Fishery manager's guidebook-management measures and their application*, FAO. Fish. Tech. Paper número 424, Roma, Chapter 1º.
5. DAVIDSE, W. P.; McEWAN, L. V.; VESTEGAARD, N. (1999): «Property rights in fishing: from state property towards private property? A case study of three EU countries», *Marine Policy*, volumen 23, páginas 537-547.
6. FAO (1997): «Fisheries Management», *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, número 4. Roma.
7. FAO (1999): «Indicators for sustainable development of marine capture fisheries», *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, número 8. Roma.
8. GARCÍA, S. M. y STAPLES, D. J. (2000): «Sustainability reference systems and indicators for responsible marine capture fisheries: a review of concepts and elements for a set of guidelines», *Marine and Freshwater Research*, número 51(5), páginas 385-433.
9. GONZÁLEZ LAXE, F. (2002): *Desarrollo y estrategia de la pesca europea*, Instituto Universitario Estudios marítimos. Universidad A Coruña.
10. GRAY, T. y HATCHARD, J. (2003): «The 2002 reform of the Common Fisheries Policy's system of governance-rhetoric or reality?», *Marine Policy*, volumen 27, páginas 545-554.



COLABORACIONES

11. GRIEVE, Ch. (2001): *Reviewing the Common Fisheries Policy*. EU Fisheries management for the 21st Century, Institute for European Environmental Policy, London.
12. HATCHER, A. y ROBINSON, K. (1999): *Definition and allocation of use rights in European Fisheries. Workshop Proceedings CEMARE*. Miscellaneous Publication 46. University of Portsmouth.
13. KOIIMAN, J. (1999): «Social-political Governance: overview, reflections and design», *Public Management* 1(1), páginas 67-92.
14. KOIIMAN, J.; VAN VLIET, M.; JENTOFT, S. (1999): *Creative Governance: Opportunities for fisheries in Europe*. Ashgate Pub. Ltd.
15. OCDE (2000): *Pour des pêcheries responsables. Implications économiques et politiques*. Paris.
16. RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2002): «Justicia social y estructuras de poder en la gobernanza de la pesca», *Jaina en Línea*, volumen 13, número 1, enero-junio, páginas 17-23.
17. RUSS, G. y ZELLER, D. C. (2003): «From Mare Liberum to Mare Reservatum», *Marine Policy*, volumen 27, páginas 75-78.
18. SCHMIDT, C. C. (2003): *Fisheries and Japan: A case of multiples roles?*, International Symposium of Multiples Roles and Functions of Fisheries Communities. 13 de febrero, Aomori (Japan).
19. SCOTT, A. (1988): «Development of Property in the Fishery», *Marine Resource Economics*, volumen 5, páginas 289-311.
20. SCOTT, A. D. (1989): «Conceptual origins of rights based fishing», en *Rights Based Fishing*. P. A. NEHER et al (eds.), *Kluwer Academic Publishing*, páginas 11-38.
21. SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luis (2002): «La gobernanza de la pesca en el contexto de la gobernanza marina. Conceptos y principales líneas de actuación a escala internacional», *Jaina en Línea*, volumen 13, número 1, enero-junio, páginas 12-16.
22. SYMES, D. (1998): «Towards a property rights framework for the management of Europe's fisheries», en *Property Rights and Regulatory Systems in Fisheries*, D. SYMES (ed.), Fishing News Books, páginas 257-264.
23. WALLIS, P. (1998): *Transferable fishing quotas: experience in OECD Countries*. Workshop on Domestic Tradable Permit Systems for Environmental Management: Issues and Challenges, septiembre, 1998, Paris.
24. WORK HUMANITY ACTION TRUST (2000): *Governance for a sustainable Future: Fishing for the future*.



COLABORACIONES