

DESARROLLO Y NUEVO MARCO ESTRATÉGICO DEL SECTOR PESQUERO

Fernando González Laxe

**Catedrático de Economía Aplicada. Universidad A Coruña.
Campus A Zapateira s/n. 15071. A Coruña. e-mail: laxe@udc.es**

1.- INTRODUCCIÓN.

Los procesos de cambio aceleran una mayor competitividad y son la base de las rápidas transformaciones que afectan a una parte significativa de los fundamentos tecnológicos, organizativos y sociales del mundo en que vivimos.

En dichos procesos de transformación el concepto del medio natural y sus recursos había quedado excluido de los análisis teóricos y aplicados hasta hace bien poco tiempo. En la actualidad, se viene remarcando que aquellas concepciones parciales y de corto plazo deben ser sustituidas por los conceptos que engloben el desarrollo sostenible.

Por eso, somos conscientes que ciertos recursos no son infinitos, ni infinitamente reproducibles, por lo que debemos evitar su destrucción, su agotamiento y su uso abusivo.

El sector pesquero es una de las actividades económicas que más ha cambiado su estructura y su funcionamiento. Tanto por sus propios aspectos internos (producto de sus comportamientos, sensibilidades, particularidades, especialización) como por sus aspectos externos (derivados de la modificación del orden marítimo internacional).

Las profundas transformaciones llevadas a cabo en el mundo de la pesca nos inducen a enfocar nuestro análisis bajo la perspectiva de un enfoque global estratégico; esto es, sobre el estudio de los problemas y métodos del análisis multidisciplinar que identifique, agrupe y ordene el conocimiento para abordar una adecuada comprensión del problema y su descripción; y que además incorpore enfoques innovadores derivados del uso de conceptos de estrategias competitivas, tan usuales en otros campos de la economía, como la dirección de empresas.

Para ello, es preciso, en primer lugar, advertir que trataremos de exponer la configuración de equilibrios inestables generados por intereses contradictorios; así como la existencia y proliferación de conflictos de intereses económicos, políticos territoriales y tecnológicos. Porque, a fuer de ser sinceros, somos de la opinión que "la pesca es una actividad difícilmente planificable", como luego tendremos ocasión de refrendar.

Abordaremos, asimismo, los supuestos de la "nueva apropiación del espacio marítimo", como consecuencia de los nuevos posicionamientos de los estados costeros en sus planteamientos políticos con respecto a los cambios en el derecho del mar y en lo tocante a la explotación de los recursos pesqueros.

Al mismo tiempo, subrayaremos los sucesivos intentos por reflejar un proceso de aceleración y de mayor intensidad en lo que concierne a la eficacia de los mecanismos de regulación y gestión de las pesquerías, que permitieran evitar la desaparición ó disminución del uso abusivo de las descargas de los recursos pesqueros.

Los nuevos desarrollos de los derechos de propiedad junto a la "atipicidad de los recursos pesqueros" constituyen, pues, el embrión de los elementos básicos del análisis del sector pesquero moderno.

Por eso, es fácil encontrar, en los trabajos seminales del análisis económico pesquero, tesis que abundan en que "los recursos naturales de la mar no producen renta económica", en la medida que son propiedad común y, por lo tanto, no se pueden remarcar postulados de valoración de producto final, ya que todos pueden acceder al mismo recurso y producirlo.

O, aquellos otros que manifiestan que "es preciso para asegurar la gestión eficiente del recurso natural, que la propiedad debe estar determinada a una escala suficiente que permita una gestión completa de la pesquería".

2.- LAS DIMENSIONES DEL ANÁLISIS.

Vayamos, entonces, a plantear como determinantes de nuestro análisis las tres dimensiones que a nuestro juicio concentran el contenido de los planteamientos que debe abordar la actividad pesquera en sus estrategias competitivas de futuro.

a) la dimensión biológica..

Aunque sea obvio, es necesario afirmar que el recurso natural es la base sobre la que se lleva a cabo la explotación pesquera. Los niveles de explotación de las pesquerías se han basado en cómo regular y gestionar dicho recurso y, lo han hecho casi en exclusividad, desde la perspectiva y parámetros del análisis biológico.

Por eso, es fácil identificar los desarrollos científicos a partir de la útil y sencilla formulación emanada de los trabajos de Russell, allá por los años treinta, por la que la

BIOMASA DEL STOCK = RECLUTAMIENTO + CRECIMIENTO DE INDIVIDUOS - MORTALIDAD NATURAL - MORTALIDAD POR PESCA.

Bajo este principio está claro que para que la biomasa del stock se encuentre en equilibrio los aportes de los reclutamientos anuales de juveniles por reproducción de los individuos sexualmente maduros del stock y el aumento en peso de todos los individuos por crecimiento, han de estar equilibrados con las pérdidas por muertes naturales (enfermedades, depredación, entre otras) y por la actividad pesquera.

Cuando esta cantidad es excesiva, el crecimiento individual y el reclutamiento no compensa las pérdidas de pesca y este reclutamiento puede verse seriamente afectado, pues bajo los términos de la ecuación de Russell, y esto es muy importante, no son independientes entre sí, sino que están fuertemente relacionados.

A partir de esta ecuación, se desarrollan varios modelos de dinámicas de poblaciones, con el objetivo de determinar el rendimiento máximo que se puede extraer de un stock de peces, para que esa captura se mantenga a lo largo de los años.

O, lo que es lo mismo, que el sistema de explotación no dañe la capacidad de recuperación del stock de tal manera que bajo el propio sistema de regulación se puedan realizar anualmente los aportes de biomasa suficientes y necesarios que mantengan la situación de equilibrio a niveles próximos al óptimo.

Bajo estos principios, se determinarían, en lo sucesivo, las diferentes estrategias ó sistemas de explotación con el objetivo de mantener la referida captura óptima.

Los caminos emprendidos con la estimación de los esfuerzos de pesca, con las determinaciones de las capturas por unidad de esfuerzo y con la relación stock/reclutamiento, entre otras, han servido para desarrollar varios modelos en los que se ha intentado afinar el conocimiento de los parámetros biológicos de las poblaciones y determinar las mejores estrategias de explotación, tanto en lo que hace referencia a las pesquerías mono-específicas como en lo que atañe a las pluri-específicas.

Las conclusiones de estas sucesivas aportaciones nos llevan a varios corolarios. En primer lugar, la regulación de una pesquería ha de ser un proceso continuo, en el que se camina progresivamente hacia una regulación óptima, debiéndose analizar año a año los resultados obtenidos por las actividades pesqueras con las medidas de regulación puesta en práctica.

Debemos ser conscientes que hemos obviado y por lo tanto hemos abandonado dos hipótesis iniciales fundamentales en el análisis. Nos estamos refiriendo a las necesarias respuestas a dos interrogantes básicos: i) ¿estoy autorizado para ir a pescar?; ii) ¿en qué condiciones puedo pescar?. Esto es, debemos interrelacionar la propia dimensión biológica con la propia dimensión institucional, derivada de lo que se denomina en el análisis pesquero, los derechos de propiedad y los derechos de acceso.

En segundo lugar, las recomendaciones que procuraban mantener los equilibrios no nos han conducido a situaciones satisfactorias. Tampoco los métodos para valorar el estado de las poblaciones de peces han sido muy precisos, en la medida que ciertos análisis no son aplicables a todas las poblaciones. Por eso, se insiste en lograr "alcanzar una estimación del estado de la pesquería" que garantice la sostenibilidad.

Un claro ejemplo lo tenemos en los análisis de FAO cuando informa sobre la situación de la pesca y acuicultura mundial y reseña la tendencia a la estabilización de los desembarcos, subrayando que se ha pasado de una fase de crecimiento del esfuerzo y de la producción a otra de estancamiento y, en algunos casos, descenso de producción (o como se afirma en sus análisis de coyuntura, "fase senescente").

CUADRO N° 1.- NIVELES RELATIVOS DE PRODUCCIÓN. (Relación entre la producción de 1998 y la máxima producción del área marina).

¡Error! Marcador no definido. AREA MARINA	INDICE	AREA MARINA	INDICE
Atlántico Sud-este	0,39	Atlántico Centro-este	0,87
Pacífico Sud-este	0,43	Atlántico Nor-este	0,92
Atlántico Nor-oeste	0,44	Índico oeste	0,94
Atlántico Centro-oeste	0,71	Pacífico Centro-oeste	1,00
Pacífico Centro-este	0,73	Pacífico Sur-oeste	1,00
Mediterráneo- Mar Negro	0,81	Pacífico Nor-oeste	1,00
Pacífico Nor-este	0,83	Índico este	1,00
Atlántico Sud-Oeste	0,86		

Fte) a partir de datos FAO.

En ese sentido, se señala lo siguiente: "en lo que se refiere a las poblaciones ícticas y las pesquerías tradicionales, el total de capturas marinas de la mayor parte de las principales áreas de pesca del Océano Atlántico y algunas del Océano Pacífico parecen haber alcanzado ya hace años su potencial máximo y, por lo tanto, no es probable que en esas zonas se registren aumentos considerables de las capturas"... "Las pesquerías del Atlántico Nor-Occidental, el Atlántico Sud-Oriental y el Atlántico Centro-Oriental alcanzaron sus niveles máximos de producción hace uno o dos decenios, y ahora se observa en ellas una tendencia descendente del total de capturas"... "en el Atlántico Nor-Oriental, Atlántico Sud-Occidental, Pacífico Centro-Oriental, Pacífico Nor-Oriental, Mar Mediterráneo parece que las capturas se han estabilizado o incluso disminuido ligeramente, tras haber alcanzado un potencial máximo hace unos años"... "las principales áreas en donde el total de capturas registra todavía una tendencia ascendente y donde, en principio, hay todavía cierta posibilidad de aumento son en el Océano Índico Oriental; Índico Occidental, Pacífico Centro- Occidental y Pacífico Nor-Occidental, estas áreas suelen tener una menor incidencia de poblaciones ícticas totalmente explotadas, sobre-explotadas, agotadas o en recuperación, siendo relativamente más numerosas las poblaciones que están todavía insuficiente o moderadamente explotadas."

CUADRO N° 2.- NIVELES MUNDIALES DE EXPLOTACIÓN
(detalle de la información existente sobre 441 especies)

¡Error! Marcador no definido. CLASIFICACIÓN	CARACTERISTICAS	PORCENTAJE
I/INFRA-EXPLOTADAS	permite ejercer mayor intensidad	4%
M/ MODERADAMENTE EXPLOTADAS	posibilidad de producir más, mediante mayor esfuerzo pesca	21%
P/ PLENAMENTE EXPLOTADAS	explotadas en niveles cercanos al máximo. Requiere medidas de control	47%
S/ SOBRE- EXPLOTADAS	netamente explotadas.Exige reducción capacidad	18%
A/ AGOTADAS	capturas por encima del máximo rendimiento sostenido. Precisa reposición poblaciones	9%
R/ RECUPERACIÓN	no tienen presión excesiva o no garantiza rentabilidad económica	1%

Fte) FAO.

b) la dimensión institucional.

La concepción tradicional había subrayado que "el mar es de todos", o sea es un recurso de propiedad universal y de libre acceso; y, por lo tanto, que el mar no es un recurso privado. Pero dicha interpretación ha ido cambiando y modificándose de manera significativa a lo largo de los últimos años.

El derecho internacional de los siglos XVII y XVIII aceptaba aquella visión y permitió que se sustentaran las teorías de la "libertad de los mares". Los principios de esa teoría se basaban en dos postulados irrefutables para aquella época: a) lo que es agotable, como la tierra, debe quedar estructurada por la propiedad; b) lo que es inagotable y puede satisfacer a todos, como el mar, el aire y el sol es inapropiable y debe permanecer libre y abierto a todos.

Dicha propiedad universal del mar (excluidas las aguas interiores sobre las que los Estados costeros poseen jurisdicción exclusiva) constituye, pues, una propiedad común de los ciudadanos del país correspondiente.

Sin embargo, en la actualidad estamos asistiendo a un proceso evolutivo que nos conduce a una rápida apropiación o "comunalización" de los espacios marinos de relevancia económica por parte de los Estados Costeros.

Un rápido vistazo a ciertos acontecimientos históricos así lo atestiguan. Al final de la II Guerra Mundial, la Proclamación Truman (1945) inicia el camino sobre la apropiación de los espacios marinos. La reacción de Perú (rápidamente secundada por Ecuador y Chile) frente a los atuneros estadounidenses en sus aguas, derivó hacia la declaración de Santiago de Chile, en 1952, con el establecimiento de las 200 millas náuticas para sus aguas territoriales.

La I y II Conferencia de NNUU sobre el derecho del mar (Ginebra, 1958 y 1960) abren el camino para el establecimiento de las 12-24 millas para el mar territorial y se definen las zonas contiguas. Las Conferencia de Londres (1964), Montevideo (1970), Lima (1970), Santo Domingo (1972), Addis Abeba (1973), son pasos sucesivos en los que se deja de hablar de mar territorial y se acuña el concepto de zona económica exclusiva y la jurisdicción de facto a las 200 millas. En consecuencia, como bien afirman ciertos autores desde la óptica jurídica y política, estamos ante "la quiebra del principio de la libertad de los mares". (Badenes, 1997).

Para regular tal situación se convoca la III Conferencia de NNUU sobre el Derecho del Mar, que comienza en Nueva York en 1973 y termina en diciembre de 1982, en Montego Bay. Como se puede advertir, estuvimos inmersos en un largo proceso, de amplio debate y cuyos orígenes habría que residenciarlos en las iniciativas del diplomático maltés, Dr. Alvin Pardo, por el 1967.

La III Conferencia convierte "de iure" aquellos elementos que eran "de facto": el establecimiento de las zonas económicas exclusivas, la delimitación de los espacios marinos como garantía de la conservación de los recursos y la posibilidad de promover la utilización óptima de los mismos.

Bajo esta dimensión institucional, el análisis de la evolución histórica de las actividades pesqueras podría reseñar dos grandes tendencias. La primera, resaltaría la dinámica de congestión en el uso de los recursos, como consecuencia de la amplitud de las zonas de pesca, de las facilidades de acceso, de los procesos de extensificación de las áreas de capturas. Y, la segunda de las dinámicas, vendría proporcionada por los procesos de especialización, tanto productiva como geográfica y territorial.

Esto es, las flotas se desarrollan en función de los objetivos definidos a nivel de especies para una demanda y unos hábitos concretos de los consumidores; y por unas dinámicas territoriales, habilitadas por las facilidades y oportunidades de negocio.

Por eso, no resulta difícil enmarcar el fuerte desarrollo pesquero con posterioridad a la II Guerra Mundial por parte de la mayoría de los países costeros. A modo de ejemplo, para certificar tal proceso podemos señalar una clasificación de fases atendiendo a los grados de extensificación y radio de acción de las embarcaciones y de la especialización productiva:

* periodo 1954-1974 es de fuerte expansión. La tasa anual de crecimiento de las capturas se estima en un 4,7%. De los 26 millones de Toneladas descargadas en 1954 se pasa a los 65,5 millones de Toneladas, esto es, se duplican. Sobre todo, países pesqueros como Corea, Japón o España alcanzan tasas importantes de crecimiento.

* fase 1974-1984, tienen lugar los relevantes cambios en el orden marítimo internacional. Se conforma un saldo de perdedores y de ganadores con motivo de la aplicación de las zonas económicas exclusivas a las 200 millas. Se aprecian fuertes impactos sobre flotas y países, que deben ajustar sus estrategias, tanto empresarialmente como atendiendo a los pabellones del buque.

* periodo 1984-2000, tienen lugar nuevas reacciones a las mutaciones estructurales. Se recuperan posiciones por parte de flotas y las empresas privadas. Se internacionaliza el negocio y la actividad pesquera, es decir asistimos a una des-territorialización de las actividades pesqueras, manifestada a través de las descargas, tripulaciones y capitales invertidos. Los desembarcos mundiales se estabilizan. Fuerte impacto sobre las zonas dependientes de la pesca. Los procesos de industrialización y distribución de productos pesqueros cobran fuerza.

Los resultados son asimismo interesantes en lo que a los cambios de dinámicas. Asistimos a una fuerte concentración de la producción pesquera muy significativa (10 países agrupan el 65% de la producción mundial; los primeros 20 países engloban al 80% y los primeros treinta países concentran al 87% de las descargas mundiales). Las descargas efectuadas por los países en desarrollo aumentan muy significativamente, mostrando en 1995 un porcentaje superior al 50% del total mundial, cuando veinte años atrás apenas superaban el 20%. Por contra, los países industrializados descienden porcentualmente del 70% al 30%. Y las descargas mundiales se concentran preferentemente en los continentes asiático y americano, que sumando sus porcentajes respectivos del 55 y el 27%, son muy superiores al índice europeo, que arroja un escueto 16%, cuando 20 años atrás llegaba al 40%.

La progresiva apropiación del medio marino supone, asimismo, una compleja variación que posee un alcance muy determinado. Por ejemplo, las primeras consecuencias provocan una clasificación del siguiente tenor:

a) se reduce el posible número de usuarios a las zonas de pesca, frente a las situaciones de libre acceso que imperaba anteriormente.

b) la definición de los derechos de acceso colectivos se establece a favor de los gobiernos, y en algunos supuestos específicos a favor de empresas privadas mediante acuerdos de colaboración.

Por lo tanto, estamos hablando de dos aspectos diferentes. El primero hace referencia a los derechos operativos, que se refieren a las condiciones de acceso y de explotación de los recursos. Y, el segundo de los aspectos, son los derechos colectivos, que se refieren a las capacidades de gestión, de exclusión o de transferencia de la explotación de los recursos.

Esta distinción nos indica, por una parte, la existencia de una propiedad común y, en segundo lugar, la existencia de un grupo limitado de usuarios de dichos recursos que dotan al recurso y a su

explotación de la posibilidad legal y económica de exclusión de la utilización de un bien o de la imposición de límites para su uso. Dichas normas podrían estar amparadas por las instituciones o simplemente emanar de reglamentos internos.

En este sentido, no es adecuado ni correcto confundir o identificar propiedad común con acceso libre o ausencia de propiedad como pudiera dar a entender G.Hardin en su famosa "tragedia de los comunes".

De esta forma, en situación de propiedad común se plasman resultados sub-óptimos, bien porque las cantidades demandadas de recursos no son lo suficientemente grandes para inducir a los usuarios "apropiadores" a perseguir estrategias individuales que produzcan resultados óptimos; bien porque los usuarios del recurso han acelerado (explícita o implícitamente) una serie de reglas sobre la gestión y el uso del recurso permitiendo una mayor presión sobre el recurso. Es decir, el colectivo que gestiona la propiedad común formula acciones que no permiten alcanzar resultados óptimos.

c) la dimensión económica.

Varias son las vinculaciones del análisis económico a los factores determinantes de la actividad pesquera. Las flotas pesqueras se han especializado en unas determinadas especies-objetivo y realizan sus operaciones de extracción en áreas concretas a las que tienen posibilidades de acceso. Las transformaciones técnicas en las embarcaciones, en las operaciones de pesca, en la conservación y preparación de los productos, etc. contribuyeron a desarrollar una flota muy especializada y adaptada a dicha pesquería. Este nivel de cambios también se plasma en las novedosas formas organizativas que desarrollan las empresas al ampliar sus campos de operaciones y sus participaciones de capital.

Una vez definidas las estrategias de capturas, esto es, la definición de las especies objetivo se incorporan las tecnologías disponibles respecto a los medios de detección, navegación, conservación, propulsión, materiales, etc. La fuerza de trabajo se presume que sea especializada y experimentada con los nuevos medios de producción y constituye un factor específico fundamental. La combinación de ambos factores muestra una mayor eficiencia.

Los ingenios de la pesca constituyen, en consecuencia, los "nexos más directos entre las capturas y el pescador a los niveles de la explotación pesquera". Por lo tanto, son los factores clave. Cabe distinguir, entonces, varios apartados: a) el diseño del buque y su tecnología incentivan la captura; b) la clasificación de la pesca atendiendo a sus especies-objetivo, determina orientaciones diferentes, ya sean pesquerías demersales, pelágicas, o altamente migratorias; c) los sistemas de pesca de tipo pasivo o activo, según que los artes y métodos de pesca supongan que las especies por sí solas queden enganchadas o enredadas, o por el contrario, los métodos de pesca estén basados en una estrategia de búsqueda y concentración de la captura, suponen una diferenciación muy relevante a la hora de perfilar estrategias de explotación y políticas empresariales; y d) atendiendo a la selectividad, podemos distinguir una categoría inter-específica (se aplica a la selección ejercida por las especies capturadas) o intra-específica (referida a selección entre los individuos de la misma especie).

La incorporación de la tecnología a los métodos de producción ha evolucionado los ingenios de pesca y la detección de los recursos, pasando de sistemas más pasivos a otros de búsquedas y concentración de stocks en áreas limitadas.

En lo que respecta a la estructura organizativa de las empresas también asistimos a una rápida y profunda evolución en los últimos años. Desde las empresas de carácter familiar se ha pasado a las grandes concentraciones de embarcaciones por empresas. Desde la concentración de la flota ligada a una localidad hemos evolucionado a la internacionalización de las empresas como consecuencia de los procesos de globalización y de extensificación.

Por tanto, los nuevos rasgos de la flota pesquera descansan en los siguientes apartados:

- * mayor intensificación en los apartados tecnológicos incorporados. Ello ha supuesto la potenciación de los aparatos de detección; embarcaciones de mayor tonelaje y potencia, con mayor énfasis en la potencia. Ha significado, en consecuencia, dotar y primar los elementos de velocidad de desplazamiento y mayor autonomía. La mayor posibilidad de fuerza pesquera para trabajar en fondos más profundos amplió la variedad de especies a capturar en caladeros y profundidades hasta entonces no exploradas.

- * mayores dimensiones de las embarcaciones. Supone incrementar las posibilidades de los primeros almacenamientos al estar dotado de mayor nivel de procesado y de mayor capacidad de transporte. Ha contribuido a facilitar la incorporación de nuevas tecnologías y ha incentivado los procesos y dinámicas ahorrativas en fuerza de trabajo.

Los efectos que implicaron estas transformaciones se centran en:

- 1.- incremento de la productividad aparente del trabajo en un contexto en el que una embarcación busca lograr una mayor índice de productividad.

- 2.- la búsqueda de una función de producción maximizadora, por medio de lograr una mayor ratio de productividad y reducción de los tiempos de ociosidad de las embarcaciones.

Otros de los efectos de la dimensión económica son aquellos que hacen referencia a los modificaciones profundas que experimenta la matriz de intercambios y los flujos comerciales.

Tales dinámicas se retro-alimentan por los grados de especialización productiva, por las tomas de elección de la ubicación y localización de empresas y por las intensidades de procesos de desarrollo pesquero de las redes dependientes de la pesca.

Tenemos, por tanto, que las tasas anuales de crecimiento del comercio pesquero se han incrementado más que la tasa correspondiente a la producción pesquera desagregada; los cambios operados en los últimos años en el orden marítimo internacional han estimulado a los países en vías de desarrollo a fomentar su capacidad exportadora, como consecuencia de los altos procesos de apertura de los mercados; se ha modificado el saldo de países importadores y exportadores, invirtiendo posiciones en los casos de países históricamente pesqueros (el caso español es un ejemplo muy claro, como lo es también la Unión Europea); se asiste a un largo e intenso proceso de reducción de aranceles y eliminación de obstáculos aduaneros y no tarifarios de los productos

pesqueros, que favorecen los intercambios comerciales; los precios de los productos pesqueros se han vuelto oscilantes, a la vez que asistimos a un intenso cambio en los procesos de distribución comercial de los productos alimentarios; para ciertos países y empresas se ha incrementado la dependencia y la vulnerabilidad en lo que respecta a sus propias posiciones, anteriormente dominantes; y, a la vez, observamos unos cambios profundos en los comportamientos de los consumidores que incrementan sus demandas de productos pesqueros frescos y congelados y de platos de productos pesqueros preparados.

En consecuencia, también el sector pesquero se inscribe y se inserta en el proceso de la globalización, reflejado por la liberalización de los intercambios, de las inversiones y las dinámicas de especialización productiva.

En torno al análisis de la actividad económica pesquera dichos elementos deben completarse con otras estrategias que hemos ido detectando a lo largo de los últimos años. Por ejemplo, no nos son ajenos los procesos de transferencia de capitales de un país a otro; los procesos de centralización de los centros de consumo sobre todo en las fases de distribución; la consolidación de las nuevas fórmulas de cooperación bien bajo las modalidades de acuerdos y convenios pesqueros privados o públicos; o la constitución de empresas mixtas o "joints ventures" que refuerzan las inversiones privadas en el negocio pesquero.

Estos elementos demuestran que las características expuestas responden a una continuada mutación económica en función de las nuevas dimensiones institucionales y de ámbito biológico.

2.-LA REGULACIÓN PESQUERA Y LOS ANÁLISIS BIO-ECONÓMICOS.

La explotación de un recurso natural como el pesquero, que es limitado, que crece a una tasa determinada y que está sujeto a una mortalidad natural, es el resultado de la mortalidad natural y de la mortalidad pesquera, tal y como habíamos recordado al analizar la ecuación de Russell.

La productividad total de una empresa pesquera y su desarrollo depende, obviamente, del recurso natural, que es único; y está relacionado con lo que pesque un pescador y no otro; además de otros factores biológicos y del comportamiento del stock que puede incidir en las poblaciones de peces.

Por tanto, desde una perspectiva económica (y aceptando ciertas limitaciones) se viene a definir que un stock de pesca se comporta como un capital (esto es, un dinero invertido a largo plazo). A través de su crecimiento proporciona interés (esto es, el valor económico que crece periodo a periodo).

Debido a que los propietarios de las capturas "somos todos" y está regulado por las instancias institucionales, nos interesa velar por su conservación. Por eso, si empleamos los intereses (sin tocar el capital) podremos seguir consumiendo indefinidamente gracias al capital que tenemos, y estaremos situados en los principios básicos que sustentan las premisas del consumo responsable. Ahora bien, si empleamos parte de los intereses y parte del capital estaríamos en la situación que algún día podría agotarse.

Los problemas surgirán si tal dinámica se produce por reemplazo o por la extinción.

Sin embargo, a medida que se ha desarrollado el sector pesquero, la situación se ha complicado y la realidad es más compleja. De una parte, los stocks de peces no crecen de manera ilimitada, sino que crecen y viven en un ambiente/medio marino que ofrece oportunidades y limitaciones para el desarrollo de la pesca.

Por ejemplo, un stock de pesca en ausencia de reglamentaciones crece hasta alcanzar un punto de saturación en el que el crecimiento vegetativo (la diferencia en peso entre los que se incorporan y lo que mueren) es nulo; y por lo tanto su biomasa (peso del stock completo) se estabiliza.

La situación se complica cuando nos interrogamos ¿por qué existe una propiedad definida sobre los stocks de pesca? ¿por qué todo el mundo puede utilizarlos sin pagar por ello?. Las respuestas son variadas y los análisis nos llegan a situar, siguiendo a G. Hardin, en varias de sus conclusiones hoy en día en constante discusión.

Garret Hardin, al partir del supuesto que el mar sea de todos, admite que "nadie mirará más allá de sí mismo y de sus propios intereses". Y, si fuera cierto y no se corrige, entonces, tendríamos que "poco importan los efectos secundarios que provocan en los demás"; y desarrollando este concepto también admitiríamos que "la sostenibilidad del esfuerzo a largo plazo es casi imposible", si no median medidas de regulación y de definición y determinación de las condiciones de acceso a los poblaciones de peces.

Las necesidades, hoy en día cada vez más crecientes, requieren de la ineludible e imprescindible puesta en práctica de medidas de regulación y gestión pesquera. Dichas pautas deben contemplar varios puntos de referencia:

a) basar sus premisas en los comportamientos de los productores. Si su objetivo es maximizar la renta individual, significa que sólo importa el beneficio, sin importar las restantes funciones de los demás productores.

Ello supondría buscar en exclusiva las ecuaciones que nos determinarían los coeficientes de capturabilidad y las relaciones precios/costes, sin advertir las peculiaridades de los stocks e incluso de las asignaciones de derechos de propiedad.

b) establecer los límites de la explotación de los recursos bajo condiciones de libre acceso con usuarios no limitados y extracción ilimitada, entonces se debería subrayar que todo tipo de explotación tenga unos puntos referenciales que no debieran sobre-excederse, debido a que es preciso garantizar la diversidad y sostenibilidad.

c) formular el régimen de la explotación pesquera óptima, en la que se contemplase la asignación total de los derechos de pesca y de acceso a un colectivo socialmente identificable con una extracción limitada para los miembros de la misma, sin la necesidad de admitir la competencia por parte de otros.

Volvamos un momento al comportamiento de una pesquería. Sabemos que la biomasa del stock de pesca crece rápidamente y permite que el stock alcance un cierto tamaño. Si se permite su

crecimiento, a partir de un punto (máximo) se reduce dicha tasa y se sitúa en un nivel de stock que ya no crece y, por lo tanto, muestra un crecimiento vegetativo nulo.

De esta forma, si las capturas son superiores a los excedentes generados, se reduciría el stock y se modificaría, a su vez, el excedente neto generable. Entonces, podría ocurrir que nos situemos ante una extinción del stock si se superaran ampliamente las disponibilidades del stock y su crecimiento vegetativo.

Lo que se busca, entonces, es alcanzar la captura sostenible de la pesquería, esto es, el equilibrio biológico y, por lo tanto, el Rendimiento Máximo Sostenido (RMS) vendrá definido por la captura máxima basada en el excedente neto máximo generado por el stock que se puede mantener independientemente, sin afectar a la viabilidad del stock.

Pero estos modelos basados en la dimensión biológica y en los conceptos del RMS, comienzan a ser puestos en entredicho por varios motivos. Sus niveles son de desequilibrio o equilibrio inestable, puesto que no han demostrado la pervivencia y sostenibilidad de las pesquerías. Esto es, hay más factores que debemos tener en consideración en nuestros análisis que los enunciados exclusivamente desde el ámbito estrictamente biológico. Así, por ejemplo, las tecnologías de la explotación, que son alimentadas por las funciones de capital y trabajo incorporadas afectan al esfuerzo pesquero y corrigen los coeficientes de capturabilidad, por lo que alteran dichos niveles de equilibrio biológico. Las nuevas y sucesivas aproximaciones a reglamentar las pesquerías por medio del esfuerzo pesquero (ya sean por barcos*tonelaje*días o por días de pesca efectivos) también contribuyen a formalizar nuevas condiciones de explotación.

Asimismo, otras objeciones vendrán dadas por las diferencias entre ingresos y costes de explotación vinculadas a los modelos biológicos. Hasta el momento habíamos acordado que las variables del esfuerzo son medidas relativas a la mortalidad pesquera sobre unos stocks, pudiendo modelar su significado a través de las imposiciones de límites y niveles de explotación.

Paradójicamente, llevando a los extremos dichos análisis, una sola embarcación (con mayores capacidades de pesca por capital y tecnología incorporada) podría agotar los stocks.

Sin embargo, las nuevas condiciones de equilibrio económico se encuentran muy ligadas a las condiciones institucionales de quienes poseen acceso al recurso.

En situación de libre acceso el equilibrio se producirá cuando el ingreso por unidad de captura se iguale al coste medio; esto es, cuando el ingreso total sea igual al coste total.

Que significa esta afirmación? que los pescadores actuarán hasta que los ingresos sean iguales a su coste; o hasta que la renta de las pesquerías de sus stocks sea cero o se disipe; con lo que sólo cubren los costes.

Estas circunstancias nos permiten subrayar lo siguiente:

a) cada pescador posee como criterio básico y principal el hecho de que no tendrá en cuenta el resultado de sus decisiones sobre el bienestar de la sociedad.

b) y asimismo, no tienen en consideración el rendimiento del resto de los pescadores, ni el crecimiento o situación del stock.

c) el pescador bajo libre acceso no tiene incentivos para considerar dichas cuestiones, ya que lo no capturado por él, será capturado por otro.

En consecuencia, cada pescador actuará guiado por la maximización de su renta individual que le permite obtener un ingreso neto superior al que le correspondería en otras actividades alternativas.

Por lo tanto, las condiciones de equilibrio del pescador individualizado son pescar hasta que su ingreso medio se iguale a su coste marginal; esto es, al coste de pescar un kilo adicional de pescado.

La contradicción se produce cuando cada pescador participa igual que los demás del ingreso total; y al existir muchos pescadores deben pensar en que la condición de equilibrio de la productividad marginal del pescador individual no se llegará a producir (debido a que el número de pescadores puede tender hacia el infinito).

Bajo estos rasgos, las condiciones competitivas nos conducen a que "todo pescador pesca todo lo que puede y compite con los demás por la propiedad del ingreso". Y, de esta forma, cada pescador puede incrementar su actividad a través de su esfuerzo o invirtiendo en nuevas embarcaciones.

De continuar por esta senda, el razonamiento nos conduciría a que los ingresos medios sean inferiores a los costes medios, lo que produciría una disipación de rentas, lo que sin duda redundaría en una asignación de recursos no óptima, ni económica, ni social, ni biológica.

Si la situación la definimos como de único dueño, esto es cuando un colectivo o una institución es la propietaria de todos los derechos, ya no cabría en esta hipótesis la situación de "si yo no lo hago, lo hacen otros", ya que las funciones a maximizar serían la de la renta, y entonces los ingresos marginales serían iguales al coste marginal y los puntos de equilibrio serán más altos, aunque nos situamos en situaciones de oligopolio.

3.- LOS DIFERENTES MECANISMOS DE REGULACIÓN.

La explotación de un recurso con libre acceso permite asumir lo siguiente: a) el recurso no se comparte, sino que se explota de manera competitiva; b) lo que significa que si uno no pesca, otro si lo hará, con lo que se apropia de las rentas generadas; c) el rendimiento de los pescadores se ve afectado en los costes por unidad de esfuerzo, a través de las diferentes funciones y comportamientos del resto de los pescadores, ya que estamos en una situación competitiva.

Ante este panorama, las soluciones parten de dos direcciones: el establecimiento "de iure" de los derechos de propiedad operativos en favor de sociedades o unidades de gestión; y el establecimiento de limitaciones en lo que respecta a la extracción de recursos, ya sean de forma directa o indirecta, a la búsqueda de una solución óptima.

Las indirectas contemplan la definición de derechos operativos de acceso (licencias o establecimientos de incentivos); en tanto que las directas contemplan el establecimiento de cuotas.

a) la asignación de derechos de propiedad de los stocks.

Si se considera tal hipótesis, la asignación de la propiedad del stock a un agente o a una sociedad pública o privada para el ejercicio de los derechos operativos estaríamos en el campo de único dueño. Aunque no es exactamente un monopolio funciona como tal. El objetivo es maximizar la renta de un recurso natural bajo los parámetros de excedentes sociales, a diferencia de la renta del monopolista. O, como afirma Ostrom (1990), "el agente tendrá incentivos para explotar e invertir de forma óptima en la pesquería con una visión de largo plazo, debido a que no sufre la externalidad de los demás y además puede transferir parte de los derechos operativos".

Tres condiciones se requieren en tal planteamiento para alcanzar el óptimo:

- i) los precios deben estar determinados exógenamente por los mercados.
- ii) el precio y el coste de los inputs deben reflejar sus costes de oportunidad social, incluyendo el precio sombra del recurso pesquero.
- iii) la tasa de descuento aplicado por el único dueño debe ser igual a la tasa de descuento de la sociedad.

Varias críticas se pueden plantear a estos presupuestos: las derivadas de diferentes posiciones ideológicas y políticas; las derivadas de la ineficiencia burocrática; y aquellas que generan problemas y conflictos sociales.

b) establecimiento de limitaciones de los derechos operativos.

Consistentes en limitar la extracción tratando de conseguir soluciones óptimas. Para conseguirlo es preciso contemplar dos cuestiones básicas: a) compatibilidad de los mecanismos de regulación con los comportamientos de los productores; b) ser eficientes en los suministros de la información. Ambas características tratan de evitar la disipación de las rentas y buscan una minimización de las costes de transacción.

Las limitaciones a estos derechos pueden ser directos o indirectos.

b.1. Las indirectas más usuales son las relativas a la imposición de impuestos sobre capturas, impuestos sobre el esfuerzo pesquero, limitaciones en el uso de las artes de pesca, y limitaciones por medio de licencias en el acceso al caladero.

Aquellas medidas que versan sobre la imposición de impuestos tratan de poner precio al uso del recurso o encarecer su explotación para proceder a la limitación de las extracciones. Las consecuencias de este procedimiento nos garantizan ineficiencias, ya que en ocasiones incita a trabajar o invertir menos (impuesto sobre las capturas o ingresos) obligándonos a reconsiderar su acceso;

Las regulaciones que versan sobre el uso de artes y métodos de pesca inciden en la limitación de los esfuerzos de pesca a corto plazo, con objeto de incidir en la productividad de los stocks a medio y largo plazo. Su instrumentalización se basa en la necesidad de lograr una mejora en los ratios de la CPUE (captura por unidad de esfuerzo) y que los pescadores respondan a dicha limitación. Suponen una intervención rápida y continua para mantener la tendencia de generación de rentas positivas a través de re-asignación de la fuerza de trabajo y del capital invertido en las embarcaciones.

De esta forma, el esquema sería restricción de artes de pesca => incremento del coste medio => reducir el esfuerzo pesquero => algunos pescadores pueden abandonar el caladero ya que no consiguen aguantar los costes => productividad del stock se recupera => se incrementa la CPUE.

El esfuerzo neto de la regulación viene determinado "por la comparación entre la ganancia neta de la reducción del esfuerzo y el incremento de los costes del ajuste pesquero a las nuevas CPUE y del coste marginal".

Las otras limitaciones son las derivadas del uso de las licencias. Son muy comunes a la hora de su utilización por parte de las instituciones públicas. Tratan de limitar la presión que sufre el stock, limitando el acceso al mismo. Por tanto, el número de licencias ha de ser como máximo igual al número de embarcaciones.

Hannesson (1993) distingue las licencias a Largo Plazo (el pescador no participa en la pesquería y cuyo objetivo es el control de la capacidad agregada) y las licencias a Corto Plazo (suponen la adecuación de las licencias a las fluctuaciones del stock y, en consecuencia, son flexibles día a día debido a que la relación esfuerzo/stock es relativamente inestable).

Se busca, por lo tanto, que las licencias sean muy específicas y, en consecuencia, que delimiten arcos, potencias, artes y técnicas. Requieren de un estricto seguimiento en lo que respecta a su funcionamiento, sobre todo en lo tocante a las continuas transformaciones estructurales que abordan las unidades productivas y que afectan, directamente, a las capacidades reales de los buques.

Existen bastantes divergencias entre las licencias teóricas-supuestas y las reales, lo que da lugar a hablar, en ocasiones, de licencias-papel en el sentido burocrático, muy alejadas del funcionamiento real de la pesquería. (González Laxe, 2000a).

b.2. Los métodos de regulación directos son los más usuales y los principales métodos de regulación directos son los referentes al establecimiento de cuotas. Se articulan en torno al Total Admisible de Capturas (TAC) que se define como el cuánto se debe o puede capturar de un stock para que el tamaño óptimo de las poblaciones de peces y el valor óptimo correspondiente a la solución de único dueño no ponga en peligro la pesquería.

Los establecimientos de cuotas asignadas dentro de los TAC's determinan el carácter coyuntural o definitivo de la explotación. Y las modalidades de este sistema son:

i) las cuotas asignadas a los pescadores se comparten por igual, sin que generen derechos e

propiedades ex-ante del recurso para ningún pescador en particular. El sistema consiste en que los pescadores podrán pescar lo que deseen, siempre que no superen el tope. Si se llega a alcanzar el límite impuesto y señalado, se cierra el acceso a la pesquería.

ii) se permite distribuir la cuota entre los pescadores. El carácter ex-ante facilita la transmisión de dicha "opción de pesca" a otros pescadores. Por lo tanto, estamos ante una concepción de limitación de la propiedad común, en el sentido de definirla como cuasi-derecho de propiedad operativa para una cantidad de pescado a favor de un pescador concreto que pueda ejercitarla o transferirla. (González Laxe, 2000b).

Así las cosas, el establecimiento del TAC supone tanto la limitación de la extracción, como lograr el objetivo en términos cualitativos. El razonamiento es el siguiente, si repartimos la cuota por embarcaciones evitamos la carrera por pescar y limitamos los efectos de las condiciones competitivas de explotación; reducimos la obligatoriedad de pescar todo en un mínimo tiempo; atenuamos las mejoras en inversiones necesarias para incrementar la productividad; evitamos tendencias conducentes a la sobre-capitalización y a la ociosidad de las embarcaciones.

La asignación de cuotas permite, por lo tanto, la garantía de pescar unas cantidades determinadas; mejorar las actitudes y el comportamiento de los pescadores; racionalizar sus capturas y eliminar toda pérdida de rentas. La posibilidad de la transferibilidad responde, asimismo, a criterios de eficiencia pues acelera los procesos de concentración al llevarse a cabo compras de posibilidades de acceso y de pesca, que son adquisiciones totales o parciales, temporales o definitivas.

Los problemas surgirán cuando: a) no exista compatibilidad entre los intereses de los reguladores y los intereses de los pescadores; y b) cuando las decisiones adoptadas por algunos pescadores puedan conducir hacia una transferibilidad parcial y se produzcan procesos de exclusión en determinadas zonas dependientes de la pesca.

5.- HACIA UN NUEVO MARCO ESTRATÉGICO GLOBAL.

Hemos partido de la triple dimensión de los ajustes estructurales del sector pesquero, de los ámbitos biológicos, institucionales y económicos. Hemos tomado en consideración los avances tecnológicos, organizativos y los diferentes comportamientos de los pescadores. Asimismo, hemos puntualizado como se han llevado a cabo las diferentes propuestas de regulación pesquera y evaluado las principales repercusiones de las mismas. Nos queda, por lo tanto, abordar como desembocará el sector pesquero en la re-definición de un marco estratégico más global.

Un esquema muy simple vendría dado por los siguientes vectores:

a) la definición de los derechos de propiedad en favor de las empresas. Ello supondría el establecimiento de barreras de acceso o de entrada a los recursos. Esta tendencia se está contemplando en el sector pesquero en la medida que las instituciones públicas no desean ser señalada de "gestores no eficientes"; y, en consecuencia, prefieren delegar la responsabilidad de la gestión a agentes o sociedades privadas para la explotación de un recurso. Si se lograra aplicar dicha posibilidad, estaríamos bajo una hipótesis de alto y evidente atractivo para las inversiones privadas en dicha actividad económica. Estaríamos conformando la aplicación parcial del principio

de la "subsidiariedad pesquera" o delegación de los derechos de acceso a un determinado colectivo plenamente identificado, bien por sus singulares connotaciones geográficas, bien por sus grados y niveles de especialización.

Dichas condiciones de acceso estarían asimiladas a las respectivas notas de exclusión para los otros competidores y posibles rivales en el campo de actividad. De ahí, la progresiva y continua delimitación de imposiciones de límites de acceso modulados desde la más amplias dimensiones y ámbitos institucionales en lo que respecta a las áreas de pesca.

b) un proceso cada vez más intenso en los que se refiere a la compartimentalización de las pesquerías. Bajo este concepto estamos asistiendo al desarrollo de una transferencia imperfecta de la gestión pesquera a manos de sociedades con rasgos de cuasi-propiedad de los recursos pesqueros, acelerando la concentración productiva. O sea, que la imperfección del mercado pesquero se produce, inicialmente, en el campo del control de las distintas fases de acceso al recurso. Posteriormente, se amplía a las fases que definen la integración vertical y horizontal.

En consecuencia, la búsqueda de "maximizar ventajas" es lo primordial, más que maximizar beneficios a corto plazo. Las "ventajas" son aquellos factores que determinan el acceso a recursos y a la competencia regulada, cuya simbiosis nos permitiría "minimizar las desventajas".

c) el nuevo campo de la competencia vendrá determinada por el desarrollo de las Organizaciones de Productores y el nuevo planteamiento que suscriban las empresas. Dicha "nueva competencia" se puede generar tanto de manera interna como externa; de esta forma, con motivo de la presencia de altos niveles de sobre-explotación de los recursos y de descenso de las productividades de los stocks, se reclama la puesta en práctica de sistemas de primas de garantía a la sostenibilidad financiera. Por eso, surgen decisiones que subrayan los criterios excluyentes, de eliminación de rivales y de ampliación de subsidios directos o indirectos vinculados a la explotación.

En cuanto a que la rivalidad posea una dimensión externa, ésta viene determinada por la diversificación productiva y las capturas de sustituibilidad. Ambos procesos de competitividad aceleran las dinámicas innovadoras logrando ampliar las posibilidades de explotación, desarrollar las estrategias de capturas de especies sustituibles y potenciar la valorización de los recursos.

Así las cosas, los nuevos horizontes pesqueros se ven acelerados por varios procesos que se están conformando: i) concentración de la población en las zonas costeras. Alrededor de 2/3 de la población mundial vive en la franja de 60 kilómetros próximos a la costa. Se estima que dentro de 30 años la población ascendería al 75%, esto es 6.400 millones de habitantes; ii) debido a que el 80% de los recursos biológicos marinos se encuentran en la plataforma continental adyacente a las costas, existirán tendencias a ampliar las "potestades jurídicas extraordinarias" en las zonas de alta mar contiguas a la zona económica exclusiva de los Estados costeros; esto es, nuevos procesos de territorialización que acarrearán nuevos procesos de dependencia de recursos externos y nuevos niveles de vulnerabilidad para ciertas flotas; iii) el incremento de la población en las áreas cercanas a la costa multiplicará la presión sobre los recursos biológicos y las condiciones ecológicas; iv) la nueva globalización de los recursos pesqueros hará que la demanda de alimentos se duplique en el mundo para el año 2025 con respecto al consumo de proteínas en el siglo XX, tal y como lo estima la OCDE en su documento "Se nourrir demain". Y la mayoría de éste incremento tendrá que producirse en los países en desarrollo; v) asistiremos a un proceso de contracción de la mano

de obra en ciertas flotas de ciertos países (la Unión Europea, por ejemplo) debido tanto a las nuevas ofertas de trabajo y salarios en actividades ubicadas en tierra (esto es, opciones comparativas), así como a una crisis de vocaciones, que pueden poner en peligro "la cultura del mar"; vi) mayores dificultades de concertar acuerdos pesqueros entre países debido a los obstáculos que plantean tanto los habitantes de las zonas costeras tanto los agentes privados.

En suma, las dinámicas del proceso de cambio y de re-adaptación en el sector pesquero son complejas e interdependientes.

Referencias bibliográficas.

AGUILERA, F. (1987). Los recursos naturales de propiedad común: una introducción. *Hacienda Pública Española*. pp. 121-127.

BADENES CASINO, M. (1997). La crisis de la libertad de pesca en alta mar. McGraw Hill. Madrid.

GALILEA, P. (1998). Common Pool Ressources: últimas reflexiones a las aportaciones de la nueva economía institucional. *4º Encontros Galegos de Novos Investigadores de Analise Económico. Libro de Actas*. Compostela 16-16-17, xullo.

GONZALEZ LAXE, F. (2000a). Revisión del sistema de gestión de recursos pesqueros: utilización de las cuotas por parte de la flota española. *Instituto de Estudios Económicos de Galicia/ Fundación Barrié*. A Coruña.

GONZALEZ LAXE, F. (2000b) Efectos socio-económicos de la transferibilidad de los derechos de pesca. *Instituto de Estudios Económicos de Galicia/ Fundación Barrié*. A Coruña.

HANNESSON, R. (1993). Bioeconomic analysis of fisheries. FAO Fishing News Books. Cronwall.

OSTROM, E. (1990). Governing the Commons: The evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press. Cambridge. U.K.