

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>



FACULTAD *de* CIENCIAS
ECONÓMICAS *y* SOCIALES



FACES



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA

Revista FACES

Director:

Daniel H. Pérez

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata.
Argentina

CONSEJO EDITORIAL

Mariana Foutel
María Estela Lanari
Cristian Merlino Santesteban
Elsa M. Rodríguez
Gustavo Rondi
Patricia Santo Mauro

SECRETARIA COMITÉ EDITORIAL

Susana E. Wilches

REVISIÓN DE VERSIONES EN INGLÉS

Alicia Streitenberger

CORRECCIÓN DE ESTILO

Prof. Analía Carrizo

DIAGRAMACIÓN Y ARMADO

Mundo Impresos,
mundoimpresos@gmail.com

*Los artículos científicos fueron
sometidos a referato externo.*

Registrada en:

Latindex
Dialnet
ASFA (Aquatic Sciences and Fisheries
Abstracts)

ISSN 0328-4050
ISSN En Línea 1852-6535

FACES, creada en 1995, es una publicación de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. La revista publica colaboraciones relacionadas con la investigación y el desarrollo de las ciencias económicas y sociales.

Las opiniones expresadas en los trabajos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Institución.

Versión a texto completo en Portal Nulan.
FCEyS-UNMdP
<http://nulan.mdp.edu.ar>

Correspondencia y remisión de trabajos
FACES
FCEyS. UNMdP
CC 462. B7600 Mar del Plata, Argentina
faces@eco.mdp.edu.ar

Canje
Centro de Documentación
FCEyS. UNMdP
CC 462. B7600 Mar del Plata, Argentina
cendocu@mdp.edu.ar
<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu>

Se permite la reproducción total o parcial de los trabajos mencionando la fuente y sin alterar su contenido. Se requiere la autorización de los editores para otros usos.

Modelos de gestión de la política pesquera comunitaria: un proceso histórico

Management models for community fishing policies

Fernando González Laxe
Universidad de Coruña. Instituto Universitario Estudios Marítimos
laxe@udc.es.

Resumen

Este trabajo desarrolla las bases de la ordenación pesquera y, más concretamente, los principios de la gestión pesquera instaurada por la Unión Europea en el marco de la Política Pesquera Común (PPC).

Se evalúa, en primer término, la coherencia entre los instrumentos y los fines a alcanzar, subrayando los distintos desajustes en las acciones implementadas que afectan a la conservación, regulación y gestión de los *stocks* pesqueros. Además, se enfatiza sobre las opciones de futuro para definir las nuevas estrategias de la regulación pesquera al amparo de los nuevos principios ecosistémicos y de precaución. Finalmente, se definen los nuevos posicionamientos de los agentes de cara a la reforma de la PPC.

Palabras clave: Regulación, PPC, *stocks* pesqueros

Clasificación JEL: Q22; Q38

Abstract:

This article develops the bases of fishery regulation, and more specifically, the principles of the fishery management established by the European Union within the framework of the Common Fisheries Policy. The coherence between tools and purposes is examined by highlighting the different imbalances in those actions implemented affecting to the preservation, regulation and management of fish stocks. Finally, the author underlines the future options in order to define the new strategies of fishery management under the new ecosystem and precautionary principles. Likewise, the new positions of actors are defined in the light of the CFP reform.

Key words: Regulation, CFP, fishery stocks

1. Introducción

La Política Pesquera Común (PPC) es un conjunto complejo de medidas y de acciones. Su desarrollo y aplicación se ha ido conformando como una superposición de textos con un cuerpo compacto de normas que intentan hacer factible el logro de los objetivos prefijados. Sin embargo,

los resultados muestran un asiduo incumplimiento de las reglas. Se constata una falta de respeto por parte de los profesionales en el cumplimiento de las disposiciones y una carencia en la efectividad de los controles. En suma, la política pesquera comunitaria se caracteriza por evidentes rasgos de laxitud y está sustentada por un conjunto de pautas basadas en acuerdos mínimos.

Los principales ejes sobre los que se ha ido conformando la PPC parten desde una visión muy comunitarizada y con rasgos centralizadores y llegan a la actual etapa, en la que predomina la “nacionalización rampante” de las zonas costeras; la subsidiariedad en la gestión; una creciente rivalidad entre normas y objetivos; el reclamo de una mayor participación y el uso de una base científica en el momento de poner en práctica las resoluciones.

La gran diversidad y heterogeneidad de las modalidades de pesca junto a la elevada atomización y dispersión de los agentes genera varias complejidades: se requieren muchos datos científicos para adoptar decisiones y se presencian demasiadas luchas de intereses por proponer una acción.

En consecuencia, en los últimos años fueron muchas las decisiones que conformaron el *stop & go* de las políticas, medidas y acciones pesqueras, como también fueron muchos los debates centrados en la distribución de responsabilidades.

El trabajo que se presenta, señala los distintos modelos de gestión aplicados a lo largo de la historia de la política pesquera comunitaria, subrayando las ideas de cada periodo, los resultados y los avances del mismo.

El documento se estructura de la siguiente forma: en el primer apartado se hace un repaso de las bases teóricas de la Política Pesquera Común, a saber, competencias, ejes en torno a los que se articula, y mecanismos utilizados. El segundo apartado ofrece una clasificación de las fases de la PPC, atendiendo a los modos de gestión, sus cambios y evoluciones. Incluye una primera etapa de puesta en marcha e implantación de la primera política pesquera común de pleno derecho (1970-1983), caracterizada por una gestión de objetivos a corto plazo. Una segunda fase (1984-1992) en la que se busca garantizar el mantenimiento de la rentabilidad económica, y en la cual comienzan a aplicarse, por primera vez, los mecanismos de TACs (Totales Admisibles de Capturas) y cuotas, así como los Programas de Orientación Plurianuales (POPs). Una nueva fase, a partir de 1992, en la que la prioridad en materia de gestión gira en torno a cuestiones relativas al

esfuerzo pesquero y sus límites; y, por último, se ofrece un análisis de la reforma acaecida durante el año 2002, que propone una gestión de objetivos a largo plazo, cuyo compromiso final es la conservación y explotación sostenida de los recursos. En el tercer apartado, se evalúan los cambios necesarios en materia de vigilancia, control comunitario y cooperación entre los Estados Miembros (EEMM) en torno a la PPC a partir de 2003 con el fin de garantizar el cumplimiento de los postulados de dicha política por parte de los EEMM. A continuación, se realiza una reflexión sobre la coherencia o incoherencia de la PPC, incluyendo un resumen de los aspectos clave de la futura política pesquera común. Finalmente, a modo de corolario, en las conclusiones, se aportan posibles soluciones a los problemas de control, seguimiento, cuestiones biológicas y medioambientales.

2. Las bases teóricas de la PPC

La Comisión Europea (CE) posee competencia exclusiva en materia de pesca. Sobre la base de dicha decisión, en el seno de los países de la Unión Europea (UE), se aplica el principio de libre acceso de los pescadores de los EEMM según el principio de no-discriminación entre ellos mismos, de acuerdo con el artículo 12 del Tratado de la CE. La política pesquera comunitaria está construida en torno a cuatro pilares: política de recursos, política de estructuras, política comercial y política exterior.

La articulación de la política de gestión se establece en torno a tres ejes: a) definición y respeto de los TAC; b) adopción de medidas técnicas; y c) reducción del esfuerzo de pesca.

El sistema comunitario de pesca basado en los TAC y cuotas, ha sido una de las primeras medidas de regulación de la pesca adoptada a nivel comunitario. Alrededor de más de un centenar de *stocks* son regulados por dicho régimen, que engloba a la mayor parte de las especies de interés comercial. Este sistema de decisión es centralizado y está fundamentado en la opinión científica proporcionada por los técnicos nacionales, quienes aportan los criterios para la determinación de las cantidades que pueden ser extraídas, aunque la decisión final es de compromiso político.

Los TAC son propuestos por la Comisión Europea a los Estados Miembros atendiendo a las distintas especies y zonas que se desean gestionar y cuentan con el apoyo del Comité de Gestión de Pescas. La decisión de los TAC obedece al principio de estabilidad relativa (aprobado

por los EEMM en 1976), que reconoce a cada país una proporción fija del TAC, establecida para cada *stock* en cada área determinada en base a las historicidad de sus capturas. Bajo esta fórmula, se deseaba establecer un objetivo: minimizar al máximo los efectos de la captura, pero privilegiando los intereses económicos a corto plazo.

Este mecanismo fue rápidamente puesto en cuestión. No solamente la propia Comisión Europea dudaba del mismo (1991), sino que también varios científicos como Charles-Le Bihan (1995, 2003); Lequesne (2001); Boude, Boncoeur & Bailly (2001); González-Laxe, (2002); Flaesch-Mougín (2003); Gray & Hatchard (2003); García (2004, 2005); Boncoeur (2004), entre otros, advirtieron acerca de la falta de eficacia en el plano bioeconómico. Asimismo, tampoco tenía en consideración la dependencia pesquera de determinadas colectividades locales o territoriales.

3. Una re-clasificación de las fases de la PPC

3.1. Los primeros años

Hasta 1966, no hubo *rapport* alguno sobre la situación de las actividades pesqueras y hasta 1970, no se plantearon acciones comunitarias relativas a la gestión de recursos ni tampoco políticas estructurales o normas tendientes a una organización común de mercados. Fue a partir de 1970 cuando se definen los primeros reglamentos sobre la materia: el Reglamento 2141/1970, que establecía una política común de estructuras en el sector de la pesca y el Reglamento 101/76, que establecía una política común en el sector. Ambos marcaron las pautas e instauraron una organización común de mercados, a imitación de la Política Agraria Común (PAC). Sus objetivos eran los siguientes: incrementar la productividad; estabilizar el mercado; garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar los precios de los productos pesqueros a los consumidores

A medida que la pesca industrial se desarrolla y se extiende territorialmente, el progreso tecnológico permite avanzar en la detección de los *stocks*, en el tratamiento y la conservación de las especies y en la autonomía de las embarcaciones; y, en ese momento, se constata un incremento de los rendimientos técnicos. Este aumento de las capturas incide en la tendencia de reducción de la biomasa reproductora de ciertas especies con el consabido impacto social y económico en las zonas dependientes de la pesca.

Por otra parte, el desarrollo de las relaciones internacionales

contribuyó a dotar a la UE de una política pesquera común derivada de la entrada en vigor de las zonas económicas exclusivas y de las recientes adhesiones de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

Cada EEMM aplicaba, desde su perspectiva, una política nacional tanto en las pautas de gestión en sus áreas y zonas de pesca como en lo concerniente a la conservación de recursos. Las orientaciones aplicadas por cada EEMM, respondían a sus específicas necesidades y formulaban sus propios objetivos.

Una vez que se instauran las zonas económicas exclusivas a nivel internacional, los objetivos de la PPC empiezan a re-definirse. Inicialmente, se buscaban unos instrumentos que garantizaran a los pescadores rentas suficientes, tal y como se había instaurado por medio de las acciones de la política agraria. A la vez, era preciso determinar normas de acceso, políticas estructurales y dotarse de una organización común de mercados propia. De esta forma, las discusiones internas entre los EEMM estaban centradas en las diferentes condiciones de acceso, en la instrumentalización de ayudas, en los mecanismos de estabilización de precios y en la búsqueda de una política común de negociación con los países terceros. Tales discusiones se formalizarían definitivamente en el momento en el que se crea la Dirección General de Pesca (DG-XIV), en el año 1977.

Originariamente, se puede afirmar que, en una primera fase, el sistema de gestión comunitario (1977-83) se regía por el siguiente esquema: en primer lugar, cada país asumía la responsabilidad de vigilar el estado de los recursos y la aplicación de las normas de conservación de los mismos con el objeto de encontrar y mantener el equilibrio entre las flotas y dichos recursos, o sea, entre la capacidad y las posibilidades (1). En segundo lugar, las ayudas económicas distribuidas a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), servían para promocionar y emprender una reestructuración, así como una modernización de las embarcaciones. Y, en tercer término, el sistema de precios de orientación y de retirada garantizaba unos ingresos mínimos vitales para el sostenimiento de las rentas de las poblaciones costeras y dependientes de la pesca.

Se está ante un acuerdo de mínimos, más que frente una política común de pesca. Se buscaba dicho acuerdo de mínimos para poder afrontar las sucesivas negociaciones en los procesos de nuevas adhesiones y con terceros países.

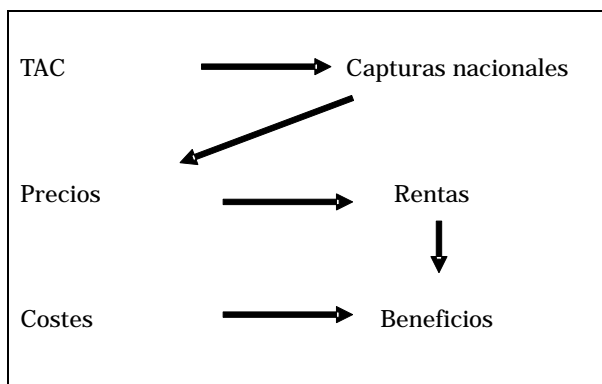


Figura 1: Esquema a corto plazo y de carácter estático

El modelo de gestión busca la admisión de una regla de funcionamiento. Y entonces, a imitación de la Política Agraria Común, se define como objetivo básico maximizar la rentabilidad, sobre todo la económica; para, de esta forma, poder garantizar la rentabilidad de las capturas y poder proporcionar unas rentas seguras a los pescadores. La asignación de unas cuotas es la primera tarea para poder sostener los precios pesqueros. Se observa, pues, una gran imitación de la PAC.

3.2. La Europa Azul

A partir de 1983, la nueva reglamentación en materia de pesca introdujo como acción complementaria las medidas técnicas. Nace después de haber analizado los trabajos de los científicos y se apoya sobre las experiencias de los pescadores. Significa, por lo tanto, un mejor entendimiento y consulta con los profesionales, aunque sin normativa.

Se podría argumentar que en esta fase emerge la mayor preocupación por los riesgos biológicos, y, por lo tanto, se apuesta a la aplicación de modelos bioeconómicos simples, en los que se sostiene como finalidad principal la obtención y la garantía de mantenimiento de la rentabilidad económica. El Reglamento 170/83, subraya dos grandes ejes: a) adopción de criterios de gestión; y b) creación de varios comités de consulta y asesoramiento. En relación al primero de los ejes, se comienzan a aplicar los mecanismos de TAC y cuotas; medidas de acceso a aguas y recursos; modalidades de reestructuración del sector; reglas de comercialización comunes; modalidades de aplicación de sistemas de

precios y regímenes de importaciones de productos de la pesca. En lo que atañe a los comités de asesoramiento, se referencian por medio de la creación del Comité consultivo para el sector; la apelación al CIEM (Consejo Internacional para la Explotación del Mar) para el asesoramiento científico; al CSTEP (Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca) para el asesoramiento y realización de informes sobre la situación del sector y al CGPP (Comité de Gestión de Productos de la Pesca) sobre el seguimiento de la organización común de mercados.

Las bases del reglamento 170/83 marcan dos grandes líneas de actuación. La primera, subraya las medidas técnicas y la segunda, los controles de aplicación de las normas. En el primer supuesto, el de las medidas técnicas, hacemos mención del sistema de TAC y cuotas, como “solución institucional” de la regulación de capturas en aguas comunitarias, compatible con el principio comunitario de no-discriminación. Pero, dicho sistema no deja de abrir conflictos entre los propios pescadores y en la propia formalización, puesto que emergen situaciones de resistencia de los gobiernos a su aplicación. Ello supone que el contexto económico, las propias presiones sociales y los reclamos derivados de la soberanía nacional, hacen que las tensiones se subsanen por medio de una “institucional decisión de gestión”. En cuanto a la segunda de las medidas técnicas, los programas de orientación plurianuales (POP´S) buscan asegurar el éxito en lo que concierne a la reestructuración y reducción de las flotas pesqueras, tratando de adaptar el tamaño de las flotas a las capacidades de capturas, al tiempo que estimulan la modernización de los barcos y el conjunto de la filière pesca. Al final, los POP´S llegan a ser solamente “instrumentos de referencia”, en los que se intenta definir la acción estructural de la PPC (Charles Le-Bihan, 1995) y no dejan de proporcionar ámbitos para el conflicto entre pescadores y las instancias comunitaria.

Analizando el control de las normas, visualizamos que la aplicación de las mismas reposa en los EEMM y sus balances continúan mostrando, entre otras realidades, situaciones de sobre-pesca, abundancia de descartes, disfunciones entre objetivos (Lequesne, 2001); en fin, la PPC trasmite que la finalidad radica en “la búsqueda de la paz social, más que en definir un modelo de gestión” (González-Laxe, 2002).

Los resultados de aplicación de estas medidas fueron evaluados por la Comisión Europea en su *Rapport* 91 (SEC (91) 2288, de 4 de diciembre, 1991), en él se destacan varias afirmaciones. Por una parte, se insiste en resaltar “la eficacia limitada de las políticas instauradas en 1983” y entre otras causas se subrayan: la resistencia de los profesionales a la

aplicación de las mismas; la adopción insuficiente de las especificidades de cada flota; los controles poco efectivos y exhaustivos; la falta de estadísticas y de objetivos precisos y los programas no cumplidos. Igualmente, en el *Rapport* 1991, se sugiere enfocar las políticas por medio de un “equilibrio entre esfuerzo de pesca y recursos disponibles” y se espera que el POP-III (1992-1996) responda a esos interrogantes y desafíos.

El Tratado de Maastrich (firmado el 7 febrero de 1992, y con entrada en vigor el 1 de enero de 1993) hace referencia al sector pesquero y lo incluye como uno de los objetivos de gestión, al igual que la PAC. En dicho Tratado, se delimitan cuatro referencias básicas relacionadas con la gestión pesquera: a) se enfatiza que la protección del medio ambiente debe estar integrada en la definición de las políticas y acciones de la CE (artículo 6); b) las políticas de la CE en el campo del medio ambiente deben estar basadas en el principio de precaución (artículo 174); c) la política pesquera comunitaria debe tener en cuenta las exigencias en materia de protección del consumidor (artículo 159) y d) los objetivos fijados en el Tratado deben poseer cláusulas referidas a la cooperación y al desarrollo (artículo 177 y 178).

Se busca, por tanto, la asociación y la consideración de varios elementos: los factores derivados de la biomasa; las medidas técnicas y, finalmente, se abordan los costes de oportunidad. De esta forma, el esquema de funcionamiento se basa no solamente en elementos que hacen referencia a cuestiones de orden biológico, sino que se vincula con variables de control y, sobre todo, con factores de índole económico relacionados con la inversión y la rentabilidad (Figura 2). Predominan, ante todo, los objetivos económicos y prima la obtención de amplias y suficientes rentas que puedan garantizar la permanencia de los productores.

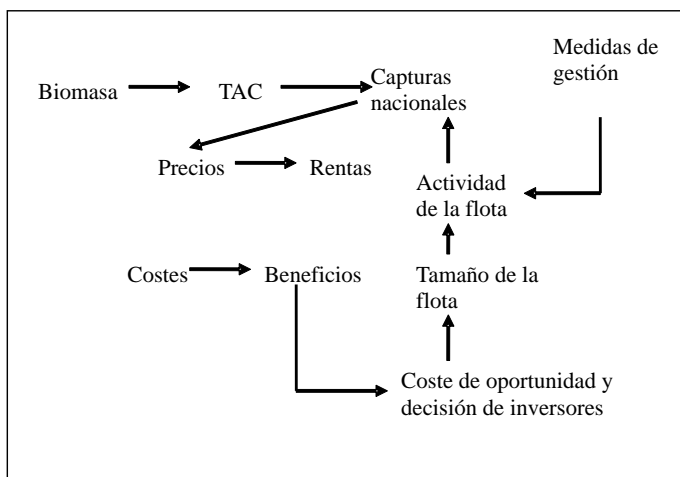


Figura 2: Esquema dinámico y modelo bioeconómico simple: depende de las medidas de gestión y está en función de la biomasa

3.3. Los años noventa

El tercer hito de la gestión pesquera tiene en consideración el esfuerzo pesquero y sus límites. Se completa a partir de la década del noventa cuando se complementan las decisiones relativas al esfuerzo pesquero y al establecimiento-cumplimiento de los POP'S. Es decir, corresponde al periodo posterior a la primera revisión de la PPC, a partir del año 1992.

El Reglamento 3760/92 fija el nuevo régimen comunitario de pesca y de la acuicultura. Mantiene los principales ejes, pero se diferencia por subrayar los objetivos a largo plazo y las acciones centradas en las medidas técnicas y económicas.

En el preámbulo de dicho reglamento se dice que se “desea una explotación racional y responsable de los recursos acuáticos vivos así como de la acuicultura (...) y siguiendo el Tratado de Maastricht”. Se redefinen como objetivos de la PPC los siguientes cinco puntos: a) proteger y conservar los recursos acuáticos vivos disponibles y accesibles; b) prever una explotación racional y responsable sobre bases sostenibles; c) mantener condiciones económicas y sociales apropiadas para el sector; d) tener en cuenta las consecuencias para el medio marino;

y e) tener en consideración las necesidades tanto de los productores como de los consumidores.

Es decir, compatibilizar explotación (racional y responsable) con las problemáticas medioambientales. Ello exige tanto una visión a largo plazo como también reformas estructurales. Actúa sobre el esfuerzo pesquero y sobre las embarcaciones. En el primer caso, como producto de su capacidad y actividad y en el segundo, en relación a quiénes las explotan y el modo en el que deben ser registradas.

Por estas razones, se aplican nuevas normas sobre medidas ya implementadas y sobre nuevas medidas innovadoras. En lo que hace referencia a las normas sobre medidas ya puestas en marcha, en el POP (1992-96) se efectúan nuevos cálculos y se condicionan las ayudas a la construcción y modernización al cumplimiento de los objetivos del POP anterior; se concede la posibilidad al Consejo de Ministros de establecer TAC sobre bases plurianuales, y se permite el intercambio entre EEMM de una parte de las cuotas de las especies asignadas siempre que no se modifique el principio de la estabilidad relativa, que, como se ha insistido previamente, viene a ser “el equilibrio entre las partes”.

En lo que atañe a las nuevas medidas, se significan, entre otras, las siguientes. a) la Comisión puede prohibir la pesca de una especie en una zona, siempre que se estime que se ha agotado la cuota asignada (Reglamento 1847/93); b) se busca incrementar las medidas de control y una armonización de sanciones por medio del cuerpo de inspectores de la Comisión Europea (Reglamento 2847/939); c) se permite instaurar licencias de pesca o autorizaciones para poder limitar el número de barcos operando por zonas, limitando al mismo tiempo el esfuerzo de pesca (Reglamento 3690/93); d) se inaugura un sistema para determinar “el tiempo de estancia en la mar” para determinados *stocks* y zonas; e) se busca un mayor control por medio del sistema de vigilancia de los barcos vía satélite VMS (Reglamento 2847/93); y f) por vez primera, se regulan las condiciones de acceso y mínimas normas de gestión en el Mar Mediterráneo (Reglamento 1626/94).

Se advierte un desacoplamiento entre los esfuerzos de pesca y las potencialidades de la flota. El resultado refleja evidentes divergencias en la aplicación de la política estructural cuando se observan, al mismo tiempo, índices de sobrecapacidad y de sobreexplotación de los recursos (Figura 3). En consecuencia, los modelos de gestión constatan ciertos fracasos en los cumplimientos de los POP'S y se observan disímiles resultados en la gestión pesquera. El recurso deja de ser comunitario para entroncar con una adscripción cuasi definitiva a un EEMM. Los

mecanismos de gestión comportan varios niveles de actuación atendiendo a la segmentación de las flotas, de las especies y a las proyecciones de las demandas.

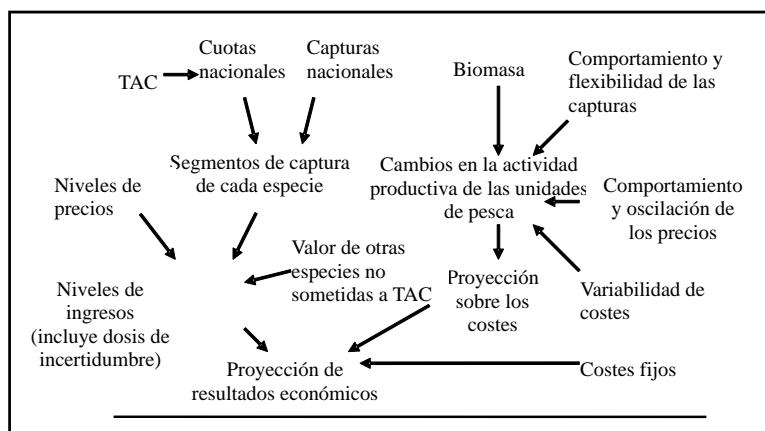


Figura 3: Modelo que combina dos ámbitos:
Nivel de gestión cuantitativo y nivel de decisión empresarial

3.4. Sobre la base del esfuerzo pesquero y la performance

Los objetivos definidos en el Reglamento 3760/92 apenas se han cumplido. Los objetivos en materia de conservación y protección de recursos; de rendimientos de la flota; de sus capacidades de captura; en materia de control; de la participación activa de los agentes y de los Estados Miembros; y finalmente en lo tocante a la efectividad de las medidas, no fueron tan halagüeños como era de prever.

En el año 1995 se aprueba el Código de Conducta de la Pesca Responsable (Cancún, Conferencia de FAO), en donde se determinan los principios de precaución y se abordan los problemas derivados del comercio de productos pesqueros. También comienza a funcionar la Organización Mundial del Comercio (OMC, sustituta del GATT) apostando por un comercio responsable.

En el ámbito europeo, a partir del 1 de enero de 1996 se ponen en

marcha nuevos modelos de gestión. Se trata del Reglamento 685/95 relativo a los esfuerzos de pesca en ciertas áreas y recursos comunitarios. Sus fundamentos reposan en tres ejes: a) existencia de diferentes actividades de pesca así como una distribución desequilibrada de los recursos; b) necesidad de preservar el equilibrio de los recursos en las zonas sensibles; y c) mayor responsabilidad en la aplicación del reglamento del esfuerzo de pesca que incumbe al estado del pabellón.

Sobre estas hipótesis, las medidas que se configuran determinan los niveles de esfuerzos de cada pesquería, tanto las sometidas a TAC como las no sometidas; los niveles de esfuerzo, que no pueden afectar a la estabilidad relativa de las pesquerías; y se instaura un nuevo método de gestión de esfuerzo pesquero, en función de la capacidad de producción por jornada de pesca, por movimientos de buques, por artes y métodos de pesca utilizados. De esta manera, se busca encarar la sobre-explotación de los recursos, los descartes y los mecanismos de ajuste

En el ámbito europeo se dan pasos sucesivos hacia una nueva distribución de las cuotas entre los propios EEMM. Dos cuestiones llaman la atención: en primer término, algunos países aplican el principio de la subsidiariedad, que consiste en delegar a las Organizaciones de Productores (OOPP) un cierto número de misiones entre las que se encuentran el control de las actividades y el reparto de las cuotas nacionales; y, en un segundo aspecto, dicha diferenciación entre EMMM se realiza bajo la instrumentalización de un recurso común, patrimonializado como comunitario pero que, al final, muestra una gran heterogeneidad en lo que se refiere a los esfuerzos de pesca.

En consecuencia, las unidades de gestión se ponen en entredicho. De este modo, los objetivos se centran en conseguir unas mayores performances (Figura 4). El Reglamento 1624/95 estimula tanto la cofinanciación de los regímenes nacionales de ayuda a la retirada anticipada de pescadores, la concesión de primas globales a cada pescador, y la creación de un fondo de ayuda contra el paro debido a las intemperies o fuertes fluctuaciones de precios.

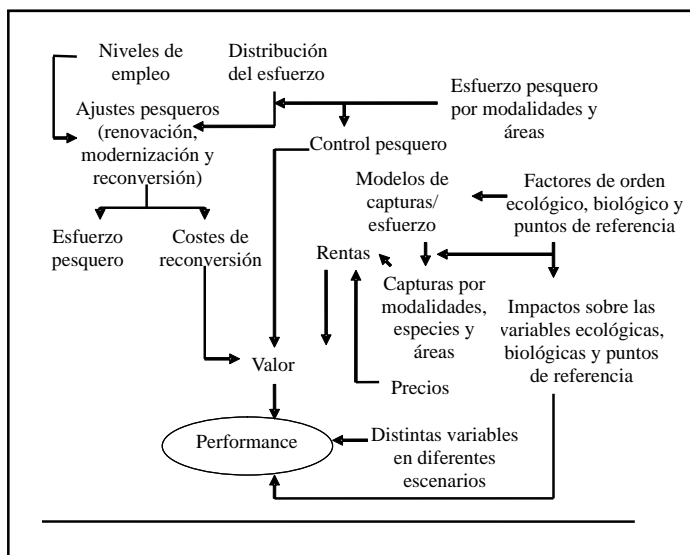


Figura 4: Modelo performance: busca la optimización de los factores productivos

Este periodo fue muy fructífero en el plano de las negociaciones multilaterales, en razón de la importancia de la pesca en alta mar, de los problemas de la explotación de los recursos transfronterizos y especies altamente migratorias.

3.5. La reforma de 2002

A partir de 1998 se empieza a consultar a los agentes sobre determinados aspectos relacionados a la gestión pesquera. En marzo del 2002 se presenta el Libro Verde en donde se exponen los objetivos a alcanzar para que la PPC sea eficaz. Dicho Libro Verde va acompañado de varios *rappports* relativos a la aplicación del régimen comunitario de pesca entre el periodo 1993-2000 (SEC(2001) 418, 419, 420, de 20 marzo, 2001), sobre la situación económica y social de las regiones costeras; y sobre el estado de la evolución posible de los recursos.

En mayo de 2002, la Comisión Europea presenta la primera serie de reformas (COM(2002) 180, 181, 185, 186,187 y 190 final, de 28 mayo

2002). Y a finales de este mismo año, el Consejo de Ministros de Pesca adopta el primer paquete de medidas, no exento de polémicas entre los “países amigos de la pesca” (Francia, España, Portugal, Grecia e Irlanda) y los “países amigos de los peces” (países del norte de Europa). El compromiso final es el Reglamento 2371/2002 relativo a la conservación y explotación sostenida de los recursos propios en el marco de la PPC.

Tres aspectos merecen la pena resaltar:

- Primacía de las exigencias plurianuales en la nueva formulación de pesquerías. Se constata la interacción entre las actividades de la pesca y los ecosistemas, preconizando una reducción de la presión ejercida sobre los recursos en base a los principios de precaución, prevención y de corrección para lograr un desarrollo sostenido. Se detectan, en este sentido, afirmaciones tales como “el hecho de la ausencia de documentación científica pertinente no debe servir de pretexto para no adaptar o diferir la adopción de medidas de gestión tendentes a conservar las especies claves, las especies asociadas y las especies dependientes”. Y, asimismo, se determinan las poblaciones de peces en tres categorías: aquellas que están en niveles mínimos, en niveles óptimos y en niveles máximos.
- Importancia de las opiniones científicas como soporte de las decisiones. Se busca que sean las aportaciones científicas contrastadas quienes ayuden a cifrar las posibilidades de pesca. La acumulación de conocimientos y la disposición de series históricas de la mortalidad y las estimaciones de la biomasa reproductora permiten aconsejar con un porcentaje más elevado de fiabilidad las condiciones de pesca.
- Participación de los agentes, Desde los orígenes de la aplicación de las medidas de políticas pesqueras los agentes sociales y económicos habían quedado marginados en los procesos de consulta. Las disparidades, tanto en la estimación de las capturas como en la aceptación de las medidas, habían subrayado un auténtico divorcio y separación. Esta separación también fue evidente con las zonas dependientes de la pesca, en las que las actividades pesqueras desempeñaban un auténtico soporte de la economía local.

La reforma de 2002 abre la discusión a dos nuevos esquemas de gestión. El primero, a los nuevos principios de la acción política; y el

segundo, a la nueva gobernanza. Por el primero, se pasa a tener en consideración tanto el principio de precaución y como los principios ecosistémicos. Por el segundo, se instrumentaliza, siguiendo las líneas del *Libro Verde*, una mayor participación e implicación de los pescadores por medio de los consejos regionales de pesca

El nuevo contexto viene definido por un número creciente de *stocks* en situación de agotamiento o fuera de los límites biológicos de seguridad; los desembarcos disminuyen de la misma manera que los rendimientos económicos; los empleos se suprimen y generan situaciones de incertidumbre en las economías dependientes de la pesca. El *Libro Verde* de 2001 advertía de una falta de competitividad. Para enfocar esta nueva etapa (necesidad de medidas correctoras para restaurar la productividad de los *stocks* e implantación de desarrollo sostenible) se fijan varios elementos de la PPC: a) mejora de la conservación y protección del ecosistema marino; b) integración de la dimensión medioambiental en la PPC; c) acrecentamiento de la participación de los actores en el proceso decisional; y d) promoción de una pesca sostenida fuera de las aguas comunitarias.

Se trata de sustituir los enfoques a corto plazo (hasta ahora predominantes) por las estrategias a medio y largo plazo, buscando reconstituir los *stocks* agotados. Para ello, se ponen en marcha planes de recuperación de ciertos *stocks* (bacalao, merluza, lenguado, etc.) y se determinan objetivos plurianuales de captura y de limitación de esfuerzo de pesca, al tiempo que se actualizan nuevas medidas, técnicas de pesca y de control apropiadas. Para lograr alcanzar los objetivos se restringen las ayudas que supongan aumentos de la capacidad de las flotas buscando un equilibrio entre el esfuerzo de pesca y los recursos disponibles.

La reforma de 2002 trata de enfocar la “hoja de ruta” hacia un mayor control (más uniforme y eficaz) y condiciones más viables para el ejercicio de las actividades. Para ello, se refuerzan las atribuciones de control (se crea la Agencia Europea de control de pesca) y se instaura un “*tableau de bord*” de respeto a las reglas de la PPC.

Finalmente, la PPC introduce el principio de precaución, fundamentado en la gestión de los ecosistemas; desea la coordinación y coherencia de las autoridades de gestión y propugna acrecentar la selectividad de los artes de pesca y atenuar los efectos medio-ambientales de su puesta en marcha (Figura 5).

O sea, optimizar las capturas con una mejor gobernanza (procedimientos más transparentes, más fiables y más flexibles). Se

instauran los RAC´s (Consejos Consultivos Regionales de Pesca); y se perfilan nuevas actuaciones en lo que atañe a la formulación de criterios y redefinición de objetivos (Deas, 2006). Posteriormente, nuevos análisis han puesto de manifiesto varias necesidades, tales como la necesidad de conceptualizar la gestión pesquera en base a ecosistemas (principio ecosistémico, reflejado en la Declaración de Reykiavik (FAO, 2001), sustituyendo los tradicionales enfoques realizados n base al análisis de impactos sobre los *stocks*, buscando la reconstitución de los mismos por el análisis de los ecosistemas marino y su sostenibilidad a medio y largo plazo, estudiando y analizando, al mismo tiempo, la totalidad de la interacciones (FAO, 2003; Garcia, 1994, 1996; Sissenwine & Mace, 2001; Garcia et al, 2003; Garcia & Cochrane, 2005; González-Laxe, 2005).

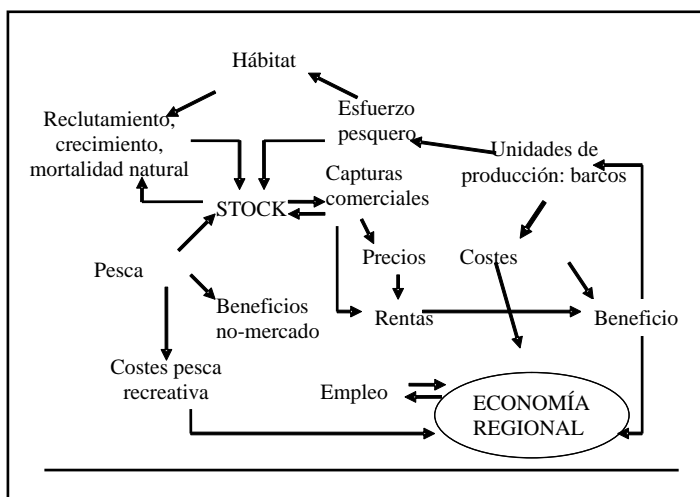


Figura 5: Modelo ecosistémico

4. La nueva visión de la gestión de las pesquerías

4.1. La reforma después del 2002

La base de la gestión comunitaria comienza definiendo la idea de una unidad de gestión (área y pesquería) en el seno de la cual se debería ejercer y poner en marcha mecanismos tendentes a mantener de manera

sostenible una explotación.

Dichas unidades de gestión han de contar con las consideraciones de las normas consuetudinarias de los territorios; por lo que los amplios “conceptos de derecho de uso” se fueron ensanchando en la práctica hasta convertirse en enseñas reivindicativas de cada territorio. Dicha clasificación territorial ha escapado, normalmente, de la convención científica, sobre todo cuando el recurso es móvil y fugitivo. De ahí, que los conflictos por el territorio escondan viejas reivindicaciones de orden político (en torno a las fronteras o sobre el establecimiento de áreas fuera con estricto control para evitar y atenuar la presencia de furtivos).

La aplicación de la PPC necesita de una estructura de control y de ejecución bien organizada y de modos de inspección y de vigilancia eficaces. La experiencia ha mostrado una aplicación insuficiente, una falta de armonización de las actividades de inspección y de ejecución y una débil coherencia y consistencia en lo que a las normas se refiere.

A partir de 2003 la Comisión Europea ha publicado su “*tableau de bord*” en donde se indican los niveles de respeto a las reglas de la PPC. Un resumen de los mismos abunda en afirmar que: a) la mayor parte de los EEMM faltan a sus obligaciones en materia de comunicación de información sobre capturas; b) las informaciones recibidas en la Comisión no son siempre fiables; y c) son numerosas las infracciones graves que comenten los pescadores de los EMM.

La reforma de 2002 abre una doble perspectiva. De una parte, el Reglamento 2371/ 2002 incluye un nuevo marco europeo por el que se insta un “sistema comunitario de control y de ejecución”, por el que se anuncia que no se puede dejar únicamente a los EEMM la responsabilidad del control y de la ejecución de las reglas de la PPC. Las razones que avalan este aserto radican en que no existen medios comunitarios suficientes para realizar tales funciones y en segundo término, los EEMM son muy cautelosos al apostar por una centralización de las decisiones por parte de la Comisión.

Y de otra parte, en el propio Reglamento 2371/2002, se reafirma el principio según el cual los EEMM son responsables de la puesta en marcha de las reglas de la PPC sobre su territorio y en sus aguas (artículo 23.1 del Reglamento 2371/2002) y además convoca a los EEMM a la obligación de cooperar.

La aplicación del conjunto de normas y recomendaciones ha incitado a los investigadores (OCDE, 1997, 2000) a clasificar tanto las variables de control como los métodos de control referidos a la regulación del acceso al recurso. Como se puede apreciar en la Tabla 1 la puesta en práctica de

dichos instrumentos puede acarrear nuevos problemas y, en ocasiones, abre nuevas disputas. En suma, la complejidad está servida.

Tabla 1. Variables y métodos de control para la regulación del acceso al recurso pesquero

Instrumentos de regulación del acceso al recurso			
<i>Variables de control</i>	<i>Medidas</i>	<i>Métodos de control</i>	<i>Medidas</i>
Esfuerzo de pesca	Determinación de capturas	Normas de carácter administrativo	Instrumentos de ámbito económico
Licencias	Cuotas individuales	Autorizaciones individuales transferibles	Tasas y autorizaciones individuales transferibles
Cuestiones y problemas que pueden suscitar dichas variables y métodos			
1. El concepto multidimensional del esfuerzo es complejo para determinar las variables y la fuerte sustituibilidad de los componentes aumenta dicha complejidad.	1. Dificultad de control de las descargas. 2. Riesgo de aumentar los niveles de descargas en los supuestos que las artes de pesca sean escasamente selectivas.	1. Dificultad para instrumentalizar los criterios de selección de los usuarios. 2. Dificultad de ajustar, adaptar y distribuir las partes/cuotas a cada uno de los usuarios. 3. La falta de transferibilidad dificulta la eficiencia.	1. Efectos perversos sobre el mercado que pueden acelerar los procesos de concentración; 2. Efectos sociales controvertidos, en los planos del empleo, en la movilidad social y en la posibilidad de acceso a una licencia o autorización. 3. Problemas de distribución inicial de los derechos.
2. La evolución permanente de los parámetros del esfuerzo, por medio del progreso técnico, aumenta la complejidad y la dificultad de los cálculos.			

Fuente: Elaboración propia

Se puede afirmar que la Comisión Europea ha visto aumentados sus poderes, adquiriendo a partir de la reforma del 2002 una mayor fortaleza al desempeñar un rol más activo (artículo 26.2; 26.3; y 26.4), y conseguir más medidas de control (artículo 27.1 y 27.2.). Pretende actuar en caso de

adopción de medidas urgentes y preventivas en los supuestos de no-respeto de las reglas de la PPC, uniformizar la aplicación de los reglamentos, aplicar principios de precaución y atender a los problemas medioambientales, así como remediar la disparidad de sistemas de control y lograr crear una situación igualitaria entre los EEMM para conseguir mayor eficacia.

4.2. Un paso adelante en la nueva política pesquera: la nueva reforma del 2009

La estrategia diseñada para una nueva política pesquera comunitaria se fundamenta en la definición de nuevos criterios sobre la conservación y explotación de los recursos pesqueros (especialmente en lo que se refiere a los principios de precaución y de pesca ecosistémica) y sobre las normas de aplicación (ejerciendo mayor control y delegando más responsabilidad), tal y como se expone en el Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común, (COM (2009) 163 final) presentado a comienzos del año 2009. En el mismo documento, se describen las cinco deficiencias estructurales principales: a) un pertinaz problema de exceso de capacidad de la flota; b) objetivos políticos imprecisos que no proporcionan una orientación suficiente relativa a la toma de decisiones y su ejecución; c) un sistema de adopción de decisiones que propicia un enfoque a corto plazo; d) un marco que no otorga suficiente responsabilidad al sector y e) falta de voluntad política para garantizar el cumplimiento de la normativa y el deficiente cumplimiento por parte del sector.

En la presentación de la nueva PPC se constatan nuevas orientaciones. Por un lado, supone aceptar el principio de que “no es posible aislar el sector pesquero de su entorno marítimo más amplio y de otras políticas relativas a la actividad marítima”. En este sentido, se interpreta que la pesca depende estrechamente del acceso al espacio marítimo y de la existencia de ecosistemas marinos saludables. Por otra parte, la reformulación de la PPC busca nuevos rumbos tanto en su vertiente de política integrada como en su pilar medioambiental. En este contexto se aceptan los desajustes y la falta de actuaciones coordinadas y se redefinen postulados anteriores de tal manera que se puedan ir acompañando a las nuevas decisiones y a las innovadoras hojas de ruta.

No es de extrañar, por lo tanto, la adopción de las nuevas definiciones relativas a la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros: las actuaciones sobre la mejora de la gestión de la pesca

comunitaria; el establecimiento de marcos comunitarios para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero; los nuevos indicadores de la capacidad de esfuerzo; las normas de inspección y control; los mecanismos para reducir capturas accesorias y eliminar los descartes; las actuaciones para prevenir y desalentar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca; las normas para conseguir el equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca; las acciones específicas temporales para promover la reestructuración de las flotas pesqueras; etcétera. (Figura 6)

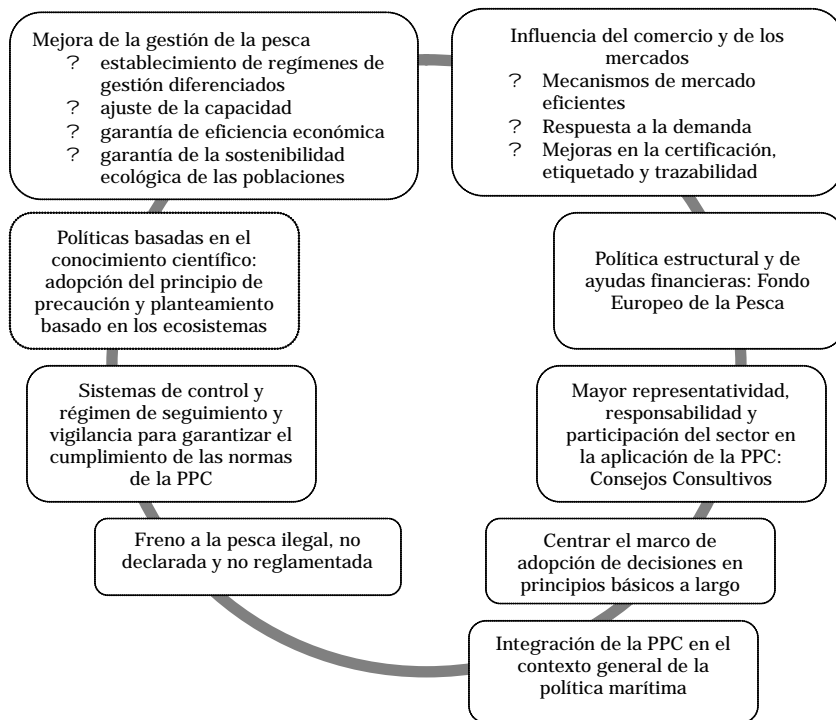


Figura 6. Aspectos clave de la Política Pesquera Común

Finalmente, el nacimiento de la Agencia Comunitaria de Control de las Pesca [recogida en la proposición de reglamento del Consejo que modifica el Reglamento 847/93 por el que se instaura un régimen de

control a la PPC (COM (2004) 289 final, de 28 abril, 2004), y establecida sobre la base del artículo 28 del Reglamento 2371/002] se dedica a fijar las exigencias en materia de cooperación y coordinación entre los EEMM, debiendo elaborar las modalidades de despliegue de los medios de inspección y de control disponibles

Los recientes debates sobre la reforma de la PPC (tanto en el Parlamento Europeo como a lo largo de las discusiones en el Consejo de Ministros de Pesca da UE), (Comisión Europea, 2010, 2011, a, b) ponen de manifiesto las distintas indecisiones en torno a la aplicación de las nuevas vías da reforma pesquera. Sin duda alguna, las presiones de todo tipo, ya sean científicas, productivas o desde esferas gubernamentales, subrayan diferentes concepciones sobre una política sectorial que lleva adoptando, desde el año 1983, una formulación rígida, con cambios muy lentos y livianos. La Tabla 2 revela, de nuevo, las fuertes divergencias entre las bases que se proponen y las demandas que se sugieren desde los agentes económicos y sociales.

Tabla 2. Sinopsis del actual estado de la negociación de la reforma de la PPC.
(cerrado a 25 julio de 2012)

TEMA	Propuesta de la Comisión Europea	Acuerdos y Desacuerdos hasta el momento
GESTIÓN SOSTENIBLE Rendimiento máximo sostenible	Se desea asegurar que en el año 2015 todas las poblaciones sean explotadas de manera sostenible a través de la aplicación de cupos de explotación y al nivel del Rendimiento Máximo Sostenible.	Queda flexibilizado. Será en el 2015, siempre que sea posible. Queda fijada una nueva fecha (2020) siempre que vaya acompañada de un mayor conocimiento científico.
Enfoque ecosistémico	El enfoque ecosistémico se aplicará para los planes plurianuales con el fin de tener en cuenta el vínculo entre la pesca y los ecosistemas.	Los planes actuales no están basados en dicho principio por la dificultad de instrumentar mecanismos de alta fiabilidad.
Planes de pesca	Los planes de pesca mono-específicos deberán ser sustituidos por planes basados en las pesquerías.	Fracasa el intento de sustituir el mecanismo de TAC y cuotas por un sistema basado en el esfuerzo pesquero. No se establecen fechas, márgenes temporales ni medidas específicas nuevas en la gestión.

Sigue atrás



Faces

DESCARTES	Se fija como compromiso que a partir de 2016 se entrará en la "era sin descartes".	Queda retrasada la fecha y pueden seguir siendo rechazados un 5% del total de las capturas. Lo más parecido al descarte total se logrará en 2019.
ESTABILIDAD RELATIVA	La clave del reparto por países de las cuotas por áreas de pesca no está sometida a discusión por los Estados Miembros.	La estabilidad relativa no se toca. Continua, por tanto, una discriminación histórica respecto de ciertas flotas.
CONCESIONES DE PESCA	A partir del 2014 se introducirá un nuevo sistema de concesiones de derechos de pesca para buques de más de 12 metros de eslora. Será obligatorio con el fin de ajustar la capacidad de la flota a los recursos. Busca alentar la viabilidad económica de los barcos.	La introducción de las concesiones individuales de pesca transferibles tendrán un carácter voluntario y serán establecidas por cada EEMM y limitadas para cada EEMM. Los programas de ajuste de la flota continuarán, pero sin ayuda públicas.
FONDO EUROPEO PESQUERO	Se creará un nuevo Fondo Europeo para el sector pesquero que abarque el periodo 2014-2020.	Se exige una mayor clarificación de sus contenidos y competencias.
PESCA ILEGAL	Trata de evitar la aparición de un mercado paralelo. Se solicitará una profunda reforma del sistema de control y ejecución, para que se aplique de manera uniforme en toda la Unión Europea. Se ampliarán las competencias de la Agencia Europea de Control de la Pesca.	Todos los países están de acuerdo. Aunque en cada país la legislación es diferente en lo que concierne a las sanciones y a las multas.
DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA PESCA	Se va desentendiendo de los acuerdos pesqueros bilaterales por considerarlos muy costosos.	Debe ser prioritaria e debe traducirse en la defensa de los intereses de la empresa pesquera en todos los Organismos e Instituciones Internacionales de Pesca y en los Convenios bilaterales
AYUDAS PÚBLICAS	Se apuesta por la reducción de las ayudas públicas y las subvenciones.	Se pretende dar continuidad a las ayudas al desguace y a las paradas temporales.
PESCA ARTESANAL	No se contempla como aspecto diferenciado.	Se demanda un sistema diferenciado para la pesca artesanal y el marisqueo, ya que son dos modalidades singulares, propias de determinadas áreas territoriales

Sigue atrás



Modelos de gestión de la política pesquera comunitaria

ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS	Mantiene la estructura clásica, de los tiempos originales de la PPC, basada en formulaciones de los años ochenta.	Se exige una mejor información de los mercados. Se demandan normas de "comercio justo". Se solicita un marco competencial internacional más transparente que incorpore más igualdad entre los intercambios de productos exportados e importados.
PARTICIPACIÓN Y REGIONALISMO	La Comisión desea mantener su poder en el proceso de toma de decisiones que afecte a la PPC. Así, los Consejos Consultivos Regionales (RAC) podrán elevar sus dictámenes a la Comisión pero sin ser éstas vinculantes. Busca, asimismo, incrementar el grado de cumplimiento y que los RAC fomenten el dialogo entre las partes.	Las resoluciones han de ir en consonancia con los instrumentos de la gobernanza, con un enfoque ascendente (<i>down-top</i>) y por consenso entre los agentes. Se debe fortalecer el papel de los RAC y sólo se garantizará este aspecto si se cuenta con amplios recursos presupuestarios y se respaldan las propuestas de resolución emanadas de los RAC.

Fuente: Elaboración propia.

5. ¿Existe consistencia y coherencia en las medidas aplicadas?

La coherencia obliga a las políticas sectoriales a ser coordinadas, complementarias y no contradictorias. De la misma forma, la falta de coherencia (o incoherencia) en las políticas nos permite mostrar cuatro elementos de enorme significado: decisiones políticas con efectos negativos, falta de información y transparencia, inadecuación de los procesos de decisión y carencia de coordinación.

En el campo de la gestión pesquera el análisis de la coherencia se examina a través de tres ejes: a) el estado de los recursos y la eficiencia de las medidas para garantizar la sostenibilidad de los *stocks*; b) las dinámicas de apropiación y gestión del espacio marino así como la asignación de los lugares de pesca y c) la racionalidad económica del productor y la viabilidad económica y competitiva de las unidades de producción.

Serge Garcia (2004), al definir la actual situación del sector pesquero, enumera varios rasgos. En primer lugar, el acceso libre y gratuito de los usuarios a las zonas de pesca no garantiza la sostenibilidad de los *stocks*. En segundo término, existe un predominio de las preocupaciones a corto plazo y una falta de transparencia y responsabilidad del decisor público, así como mecanismos de coerción

ineficaces, y una incertidumbre científica y de asesoramiento no reconocidas públicamente. En tercer lugar, la participación de los actores ha sido insuficiente y la inversión llevada a cabo en la flota pesquera la hizo muy sobredimensionada. En cuarto lugar, la comunicación desde las administraciones públicas ha sido incompleta y desordenada. Y, finalmente, la ausencia de reflexión crítica fue la tónica en el último decenio. Recogidos estos puntos, los resultados expuestos por la Comisión Europea (2009) son elocuentes: a) el 88% de las poblaciones de peces de aguas comunitarias están explotados por encima del rendimiento máximo sostenible, lo que significa que tales poblaciones solo podrían recuperarse si durante los próximos años se redujera la presión pesquera que se ejerce sobre ellas; b) el 30% de las poblaciones de peces se sitúan por debajo de los límites biológicos de seguridad y c) la reducción de la flota se aproxima en los últimos años al 2%, lo que está ampliamente contrarrestado por el progreso técnico incorporado a las unidades de producción.

La política pesquera europea se ha basado en principios muy simples. Fue de carácter lineal y estuvo orientada hacia la gestión de *stocks* específicos en áreas determinadas. No se tenían en cuenta la coordinación entre acciones y las ambigüedades entre objetivos globales era patente; en consecuencia, los efectos e impactos sobre otros principios y objetivos se eludieron de manera muy ostensible. Asimismo, la PPC se fundamentó en análisis que evitaron plantear las interacciones con los aspectos territoriales y de mercado. Finalmente, ha sido ajena a la incorporación de los desarrollos tecnológicos tanto en la detección y extracción, como en la conservación y transformación posterior.

Estos rasgos evidencian que la dinámica sectorial ha estado muy ligada al corto plazo y con clara orientación productivista, basada en la negociación político-diplomática entre Estados Miembros y orientada bajo objetivos estrictamente "*políticos*", sin importar los niveles de coherencia y divergencia con los grandes objetivos sectoriales y con las restantes políticas económicas (Grieve, 2001; Lequesne, 2001; González-Laxe, 2002; Gray & Hartchard, 2003; Symes, 2005, 2007; Frost & Lindebo, 2003; Frost & Andersen, 2006; Patterson & Resimont, 2007). En suma, se ha subestimado la complejidad y el carácter dinámico de los procesos decisionales y su incidencia en las políticas y los niveles de coherencia con las restantes políticas públicas (Tabla 3).

OBJETIVOS	RASGOS	INCIDENCIAS
? Sostenibilidad y Pesca ecosistémica	? Predominio de las actuaciones a corto plazo ? Carencia de análisis integral en las decisiones	? Gestión simple, no integrada. Se efectúa una gestión por especie y no se tienen en consideración la interacción entre las especies y el hábitat
? Conservación y gestión de recursos pesqueros.	? Predominio de recomendaciones de corte productivista. ? Mecanismos de coerción ineficaces ? Falta de responsabilidad del usuario/productor	? Incertidumbre científica ? Desajustes o desentendimiento con las acciones de orden estructural, de incentivos, comerciales, de acuerdos con otros países y de ayuda exterior
? Viabilidad y competitividad económica	? Participación insuficiente de los actores ? Inversión sobredimensionada. ? Exceso de confianza en los incentivos económicos para paliar desajustes	? Ausencia de consideración de la incorporación tecnológica y de la globalización económica ? Falta de análisis de las dinámicas de movilidad de los factores productivos y de la deslocalización
? Incidencia local, empleo y rentas	? Ausencia de análisis de impactos	? Carencia de análisis de competitividad territorial y de viabilidad local

Fuente. Elaboración propia.

6. Principales 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 aquellas reglamentaciones dictadas por las autoridades públicas. Este mayor grado de responsabilidad significa que la hipótesis de partida contempla 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.

Sin embargo, resulta claro que se vislumbran las siguientes pautas:

- Desentendimiento de proyectos comunes. Se aprecia un evidente rechazo sobre los distintos grados de compromiso colectivo. Ello

genera una situación por la que algunos productores acometen estrategias que perjudican a sus propios intereses a medio y a largo plazo.

- Distanciamiento de políticas comunes. Pone de manifiesto la desigualdad en la captación de beneficios, llegando a producirse rivalidades regionales. Las consecuencias de estos sesgos impulsan los localismos (aislamientos) o la desconexión con los procesos de mercantilización. (Apostle *et al*, 1998; Koiiman, 1999; Koiiman, Van Vliet y Jentoft, 1999).
- Peligro de desfase en los objetivos finales. La falta de equilibrio entre objetivos e instrumentos aumenta la dificultad de adoptar criterios que reduzcan y eliminen la incertidumbre. La baja eficiencia de los mecanismos de vigilancia y la reducida armonización de las capacidades de sanción de los Estados no estimulan la aceptación de medidas comunes en todas las áreas de pesca, favoreciendo la disimilitud de actuaciones y de comportamientos.

Bajo este prisma, el marco conceptual de la gestión pesquera está en permanente evolución debido a la progresiva aplicación del principio de precaución, de los indicadores de sostenibilidad, y de las conceptualizaciones eco-sistémicas. El sector pesquero parte, en la actualidad, de una nueva situación: es consciente de los desajustes en el campo de su actividad, afronta una nueva competencia que se deriva hacia nuevas formulas organizativas y cada vez es mayor el grado de conciencia para actuar en los ámbitos de los ecosistemas (Beddington *et al*, 2007).

En conclusión, los nuevos modelos de gestión han de conciliar, en primer término, los objetivos de sostenibilidad biológica, económica y social, con las referencias a la situación de los recursos y a las posiciones de los mercados, desestimando la aplicación de modelos que utilizan datos y parámetros aislados. En segundo lugar, los modelos de gestión deben aplicar y poseer nuevos enfoques, pues han de ser integrales, convergentes y simultáneos, combinando los aspectos microeconómicos y las referencias a los mercados con el análisis de amenazas y oportunidades permitiendo, finalmente, que se puedan evaluar los comportamientos de la totalidad de las flotas y pesquerías. Y en tercer término, es preciso obtener una mejor colaboración de los profesionales en sus tareas de extracción y manipulación de los recursos pesqueros y una participación en la adopción de los dispositivos de gestión y

regulación pesquera más intensa.

La conservación y la gestión de los recursos pesqueros pasa de estar considerada desde una perspectiva a corto plazo a inscribirse en perspectivas de largo alcance. Ello infiere una modificación de las estrategias de los actores, cuestión que va avanzando muy lentamente, dado el carácter de “paternalismo subsidiario” con que la PPC y las políticas nacionales de los EEMM han actuado.

Las sucesivas reformas y adaptaciones han sido más que simples reformas: han significado cambios muy notables. Se combina una mayor comunitarización de las normas y de los controles, buscando una aplicación eficaz, armonizada y transparente, sin que existan derogaciones y excepciones, junto al reclamo de alcanzar un incremento de la productividad y sostenibilidad. Se ha buscado resolver los problemas y disfunciones existentes e implicado a los profesionales en la elaboración y definición de la PPC, aunque se haya empezado inicialmente por los entes de consulta. Al final, los resultados mostraron grandes disparidades.

Bibliografía

- Apostle, R. *et al.* (1998), “Community, state and market on the North Atlantic Rim. Challenges to modernity in the fisheries”, University of Toronto Press.
- Beddington, J.R., Agnew, D.J. Y Clark, C.W. (2007), “Current problems in the management of marine fisheries”, En: *Science* N° 316, 1713-1735.
- Boncoeur, J. (2004), *A typology of fisheries management tools*, Amure.
- Boude, J-P; J. Boncoeur & Bally, D. (2001) “Regulating the access to fisheries: learning from European Experiences”. *Marine Policy* .25, 313-322.
- CEE (1992). « Rapport 1991 Commission au Conseil et au Parlement sur la politique commune de la pêche », Bruselas.
- CEE (1992). « Rapport sur le contrôle de l’application de la politique commune de la pêche. Bruselas ».
- CEC.(2001). « Green Paper on the future of the Common Fisheries Policy ». COM (2001) 135, Bruselas.
- CEE (2006). “Green Paper. Towards a future maritime policy for the Union: A European vision for the oceans and seas”. COM (2006) 275, Bruselas.
- Comisión Comunidades Europeas (2009). *Libro Verde Reforma de la Política Pesquera Común*. COM (2009) 163, Bruselas.
- Comisión Comunidades Europeas (2009). Comunicación de la Comisión

- al Consejo y al Parlamento sobre la aplicación del plan de acción para la simplificación y mejora de la Política Pesquera Común. COM (2009) 261, Bruselas.
- Comisión Comunidades Europeas (2010). Síntesis de la consulta sobre la Reforma de la Política Pesquera Común. SEC (2010). 428, Bruselas
- Comisión Comunidades Europeas (2011a). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Política Pesquera Común. COM (2011). 245, Bruselas.
- Comisión Comunidades Europeas (2011b). Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la Organización Común de Mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura. COM (2011). 416, Bruselas.
- Charles-Le Bihan, D. (1995), « Les évolutions de la Politique Commune de la Pêche: gestion durable de la ressource et développement des zones côtières». *Espaces et Ressources Maritimes*, 9, 206-221
- Charles-Le Bihan, D. (2003), «La réforme de la Politique Commune de la Pêche. Quel compromis entre les amis de la pêche et les amis des poissons ?» *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 465, febrero de 1983.
- Deas, B. (2006), "Regional Advisory Council and the future of fisheries policy", *The Buckland Lecture 2006*, presented at the *Fishing Seminar*, Glasgow, 17-19, May,
- FAO (2001), *Reykjavik Declaration on responsible fisheries in the marine ecosystem*.
- FAO (2003), "Fisheries management. The ecosystem approach to fisheries" *FAO. Tech. Guidelines for Responsible Fisheries*, n° 4 (sup.2).
- Flaesch-Mougin, C.; CHARLES-LE BIHAN, D. & LEQUESNE; C. (2003), *La politique européenne de la pêche: vers un développement durable?*, Apogée, Université Rennes.
- Frost, H. & Lindebo, E. (2003), Alternative Management system in EU fisheries. FOI Report 148. Frederiksberg. Copenhagen www.kvl.foi.dk.XXX
- Frost, H. & Andersen, P. (2006) The Common Fisheries Policy of the EU and fisheries economics, *Marine Policy*, 30, 7373-746.XXX
- García, S.M. (1994), "The precautionary principle: its implications in capture fisheries management". *Ocean and Coastal Management*, 32 99-125.
- García, S.M. (1996), "The precautionary approach in fisheries and its implications for fisheries research, technology and management" An

- updated review. FAO. Fisheries Tech. Paper, n° 350/2.
- García, S. M.; Zerbi, A.; Aliaume, C.; Do Chi, T., & Laserre, G. (2003). The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook. FAO. Fisheries Technical Paper, n° 443.
- García, S. M. (2004). "Recherche halieutique et gestion des pêches". *Aquatic Living Resources*, 17, 91-94.
- García, S. M. & Cochrane, K. L. (2005). "Ecosystem approach to fisheries: a review of implementation guidelines". *ICES Journal of Marine Science*, 62, 311-318.
- González Laxe, F. (2002), *Desarrollo y estrategia de la pesca europea*, Netbiblo, La Coruña.
- González Laxe, F. (2005), "The precautionary principles in fisheries management", *Marine Policy*, 29, 495-505.
- Gray, T. & Hatchard, J. (2003), "The 2002 reform of the Common Fisheries Policy's system of governance rhetoric or reality?" *Marine Policy* 27, 545-554.
- Grieve, Ch (2001), *Reviewing the Common Fisheries Policy. EU Fisheries management for the 21st century*. Institute for European Environmental Policy, Londres.
- Koiiiman, J. (1999), "Social political governance: overview, reflections and design". *Public Management* 1(1), 67-92.
- Koiiiman, J.; Van Vliet, M.; Jentoft, S. (1999), *Creative governance opportunities for fisheries in Europe*. Ashgate Pub. Ltd.
- Lequesne, C. (2001), «L'Europe Bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche » *Sciences Po*. Paris.
- Mc Cay, B. P. (1996), "Common and private concern", in S. Hanna; C. Folke y K. Maler (ed) *Rights on nature ecological, economical, cultural and political principles of institutions for the environment*. Washington Island Press.
- OCDE (1997), *Vers des pêcheries durables. Aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes*, Paris.
- OCDE (2000), *Transition to responsible fisheries: statement by the OECD Committee for Fisheries*. Paris.
- Patterson, K. & Resimont, M. (2007), "Catch and stability in landings: the response of fisheries to scientific advice on TAC's". *ICES Journal of Marine Studies*, 64, 714-717.
- Symes, D. (2005), *Altering course: future directions for Europe's fisheries policy*. *Fisheries Research*, 71, 259-265.
- Symes, D. (2007), "Fisheries Management and institutional reform: a

European perspective. ICES Journal of Marine Science, 28, 1-7.
Sissenwine, M. P.; Mace, P. C. (2001), "Governance for responsible fisheries: an ecosystem approach". *FAO. Conference Reykjavik*.
Work Humanity Action Trust (2000), Governance for a sustainable future: fishing for the future.