

“¡Extiende tus olas de azul, majestuoso océano!
Mil flotas se deslizan vanamente sobre tus in-
mensos caminos,
y el hombre, que cubre de ruina las tierras
ve que su poder se detiene en tus orillas”.

Lord Byron, *Peregrinaciones de Childe Harold*,
Canto IV, stanza 179 (1812)

I. INTRODUCCIÓN

Cuando Lord Byron escribió estas palabras, era inconcebible que se llegara alguna vez a dominar el océano. Sin embargo, en la actualidad, el hombre ha logrado extender su impacto y su control sobre el océano y sus más remotos recursos. Las nuevas tecnologías que han favorecido y aumentado los beneficios de la explotación de los recursos marinos, han acrecentado fuertemente la presión sobre estos espacios.

En cuanto que los océanos constituyen uno de los más extensos bienes comunes del planeta, presentan un gran desafío en la medida en que tan sólo algunos débiles acuerdos internacionales delimitan la utilización racional del medio marino y sus recursos. Las nuevas tecnologías de explotación mineras y energéticas, la

creciente navegación y vertido de residuos, el incremento de la demanda sobre la pesca por una creciente población mundial, invocan la urgente necesidad de introducir cambios en la normativa que permite el acceso a los recursos de los océanos.

La libertad de acceso para la explotación de los recursos marinos ha sido una constante histórica. Frente a este hecho, las naciones ribereñas, poco a poco, han ido demandando el control y propiedad de sus riquezas costeras. El movimiento hacia el "vallado" de los recursos marinos se inició en 1945, cuando el presidente Harry Truman declaró que los EE.UU. tenían derechos exclusivos sobre los minerales y las reservas de hidrocarburos situados en o por debajo de su plataforma continental. Esta reivindicación, a la que se fueron sumando otras naciones ribereñas, finalmente se vio culminada con el establecimiento generalizado a partir de 1977 de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE), que reconocen los derechos preferenciales de los Estados sobre los recursos situados dentro de las 200 millas de sus costas. Subrayar frente a estas reclamaciones de los países ribereños que, con frecuencia, no tienen el propósito, ni las condiciones necesarias para explotar racionalmente los recursos vivos del mar, y que normalmente esconden importantes intereses económicos, bajo el pretexto del principio de la conservación de las especies.

La creación de las ZEE ha limitado la libertad de acceso a terceros países. Sin embargo, no ha logrado

eliminar la naturaleza de bien común de estos espacios, que han pasado de ser bienes comunes de acceso internacional a bienes comunes de acceso nacional. Esta transición del libre acceso al restringido no ha logrado una mejor asignación de los recursos marinos, pero sí ha constituido el primer paso hacia la eliminación de las ineficiencias que se derivan de los bienes comunes.

Las pesquerías marinas ofrecen el mejor ejemplo de la tragedia de los bienes comunes ⁽¹⁾. En la medida en que apenas existen controles de las capturas y que muchas de las especies son móviles, la regla de las capturas reza que todo lo que deje un pescador puede ser aprovechado por otro. Por consiguiente, en lugar de permitir que los peces crezcan y se reproduzcan, el incentivo es apoderarse de la mayor cantidad posible antes de que lo hagan los demás. Y como todo pescador tiene motivos para actuar en esta dirección, el resultado es la sobreexplotación de los bancos de pesca.

En las Zonas Económicas Exclusivas controladas por las autoridades nacionales, se realizan abusos continuos por parte de los patrones de los barcos pesqueros, al ser mucho más rentable infringir la ley y pagar las multas si se les descubre, que respetar los acuerdos vigentes sobre capturas. Que la población de peces llegue a la extinción total depende únicamente de lo que

⁽¹⁾ Garret Hardin, "The tragedy of the Commons", *Science*, n° 162, págs. 1.243-1.248.

cueste capturar la última pieza del *stock*. Dado que estos costes tienden a aumentar exponencialmente, una regla histórica dice que las pesquerías en declive alcanzan antes la extinción comercial que la biológica, es decir, los costes adicionales de la captura de los pocos ejemplares supervivientes son superiores a los beneficios, de modo que ya no resulta rentable continuar la pesca.

En suma, el libre acceso a los recursos conduce a la reducción de las reservas por debajo del nivel óptimo, cuando no a su extinción total, y además genera sobreinversiones en las labores pesqueras que estimulan ritmos de explotación más rápidos. Ser el primero en explotar un banco proporciona los beneficios máximos, porque se reducen al mínimo los costes de búsqueda y captura.

Esta carrera hacia las zonas piscícolas se ha manifestado bajo la forma de sobrecapitalización en rádares, sónares, buques más rápidos y redes más extensas. La consecuencia fue que a partir de 1989 las capturas comenzaron a disminuir, había demasiados barcos para extraer lo que los océanos pueden producir y renovar. La flota pesquera mundial ha pasado de 585.000 barcos en el año 1970 a 1,2 millones en el año 1990 y a 3,5 millones de unidades en 1995. Por su parte, en el mismo período, en Toneladas de Registro Bruto (TRB), se ha pasado de 20 a 26 millones. No deja de resultar lla-

mativo que podría haberse recogido lo mismo sin botar ningún barco nuevo.

Con semejante capacidad, la pesca disponible cae vertiginosamente. Los beneficios, en consecuencia, se desploman y se deprecian los barcos en el mercado. Ante la imposibilidad de vender su principal inversión sin grandes pérdidas financieras, los propietarios de los barcos se ven forzados a seguir faenando para pagar sus préstamos. Atrapados en esa trampa económica, presionan ante las administraciones públicas para que no se recorten los ingresos permisibles. Se trata de un proceso generalizado y que hoy nadie discute.

En un reciente informe publicado por la FAO ⁽²⁾ se advierte que la flota mundial está en bancarrota. Con unos costes anuales de producción que sobrepasan los 92.000 millones de dólares anuales, el valor de la pesca desembarcada no alcanza los 70.000 millones, cubriéndose los 22.000 millones de pérdidas con subvenciones, que antes o después deberán ser financiadas con los impuestos de los contribuyentes.

⁽²⁾ En referencia al estudio de la FAO, es esencial matizar que existe un auténtico problema para conseguir datos fiables en los Países en Vías de Desarrollo. Esto conlleva a que se recurra a extrapolaciones o estimaciones. Asimismo, el estudio es muy generalizador y las conclusiones a las que llega están necesariamente viciadas. Como ejemplo, valga el hecho de que hay una notoria tendencia a la infradeclaración de capturas y un desconocimiento de la realidad de las ventas. Pero en todo caso, este informe sirve para sostener la necesidad de concienciar del creciente peligro que amenaza al sector.

Las mismas Naciones Unidas han terminado por reconocer que, por culpa de haber fomentado el desarrollo del sector, los elevados niveles de subsidios han desembocado en graves penurias económicas y ambientales. Las diversas ayudas gubernamentales en forma de exenciones en los impuestos de los combustibles, control de precios, préstamos a bajo interés y subvenciones directas para aparejos o infraestructura, parecen haberse justificado sólo por motivos de conservación de empleo, sin importarles la destrucción de las pesquerías.

La situación a la que ha conducido la actual política pesquera, es que a nivel mundial se está al borde de un agotamiento total de los recursos pesqueros. En un reciente informe de la FAO, se advertía que las capturas en la mayoría de las pesquerías del mundo excedían los niveles en que los bancos de pesca pueden regenerarse por sí mismos. Las capturas han pasado de 20 millones de toneladas en 1950 a un máximo de 101,30 millones de toneladas en 1989. Desde entonces, se ha invertido la tendencia de crecimiento a largo plazo por el estancamiento o el declive.

En el mismo informe se señalaba, que un 44% de los caladeros se hallaban muy explotados, el 16% explotados en exceso y otro 6% estaban agotados. Sólo en el océano Índico, donde la pesca industrial apenas acaba de empezar, las capturas marinas han seguido aumentando.

CUADRO n° 1

CAPTURAS POR PRODUCTORES EN 1993			
1 CHINA	17.567.907	9 TAILANDIA	3.348.149
2 JAPÓN	8.460.324	10 COREA DEL SUR	2.648.977
3 PERÚ	8.450.600	11 NORUEGA	2.561.991
4 CHILE	6.037.985	12 FILIPINAS	2.263.775
5 EE.UU.	5.939.267	13 COREA DEL NORTE	1.750.100
6 RUSIA	4.461.375	14 ISLANDIA	1.718.495
7 INDIA	4.175.112	15 DINAMARCA	1.534.000
8 INDONESIA	3.637.700	16 ESPAÑA	1.330.000

Fuente: FAO.

Además de pescar mucho, se pesca mal. De los 84 millones de capturas que se obtuvieron en aguas marinas en 1993, más de la tercera parte, 29 millones de toneladas, no fueron para consumo humano directo, sino que se dedicaron a su transformación, en su mayor parte, en harina de pescado, lo que supone un coste por kilo muy superior que si se hubiera obtenido con otras materias primas procedentes de la tierra.

Para la obtención de esos 84 millones de toneladas de pescado en aguas marinas, las llamadas capturas incidentales —peces no deseados o no permitidos, especies de escaso valor o alevines que entran en las redes y que no se pueden comercializar— se sitúan en unos 27 millones de toneladas ⁽³⁾.

⁽³⁾ El informe de la FAO, matiza que este volumen sería superior, si se incluyese la mortalidad de lo que se podrían considerar peces escapados, que han logrado huir de los artes de pesca, pero que mueren con posterioridad.

Desde Naciones Unidas, con el fin de impedir la sobreexplotación de los caladeros, se aboga por la reducción de flotas, el uso de artes más selectivas para evitar descartes —pescado capturado que se tira al mar— y la implantación de sistemas más adecuados de seguimiento, control y vigilancia, en especial de las aguas tropicales, donde la pesca a pequeña escala significa el 50% de todos los desembarques mundiales.

La realidad es que se está imponiendo una nueva filosofía para proteger los recursos pesqueros y evitar carencias en el futuro. Tras varias décadas de regulación, no se ha logrado frenar el persistente declive y agotamiento de las pesquerías. La mayor parte de los gobiernos de los países costeros no han proporcionado los incentivos adecuados para la explotación eficaz de los recursos y se han mostrado incapaces para establecer sistemas racionales de explotación que dieran a sus aguas jurisdiccionales un tratamiento distinto al de bienes comunes.

Por ello, el objetivo de estas páginas es, en definitiva, poner de manifiesto la necesidad de dar una nueva orientación a la política pesquera —ya que la situación vigente no conduce a la conservación de los recursos pesqueros— y plantear si la alternativa de los derechos de propiedad sobre la pesca, como modelo de gestión de las pesquerías, puede solucionar como ha ocurrido en el caso de otros recursos renovables, algunos de los problemas de la pesca.

II. SITUACIÓN DE LA PESCA EN ESPAÑA

1. Introducción

España, con un censo de más de 18.000 unidades y 660.000 TRB, posee la mayor flota pesquera de la Unión Europea y, por volumen de capturas, se sitúa entre las 12 más importantes del mundo. Frente a los más de 100.000 trabajadores embarcados de hace una década, hoy la pesca ocupa directamente a unas 75.000 personas, de las que más de 28.000 corresponden a Galicia, seguida de Andalucía con más de 14.000 personas.

CUADRO nº 2
EL SECTOR PESQUERO ESPAÑOL
(Situación a marzo de 1996)

CC.AA.	BARCOS	TRIPULANTES
PAÍS VASCO	56	5.651
CANTABRIA	269	2.064
ASTURIAS	594	2.421
GALICIA	8.716	28.559
ANDALUCÍA	2.701	14.503
MURCIA	392	1.600
C. VALENCIANA	1.054	5.173
CATALUÑA	1.668	6.547
BALEARES	763	1.575
CANARIAS	1.543	6.397
CEUTA	54	385
MELILLA	8	57
TOTAL	18.327	74.932

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.