

TENDENCIAS E PROBLEMAS DA PESCA GALEGA NO CONTEXTO MUNDIAL E COMUNITARIO¹

MANUEL VARELA LAFUENTE / CARLOS IGLESIAS MALVIDO
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Vigo

Recibido: 23 marzo 2000

Aceptado: 15 xuño 2000

Resumo: Neste traballo inténtase valora-la posición de Galicia no contexto das novas tendencias da pesca mundial e comunitaria. Para iso, ademais de sintetiza-los cambios máis significativos nestes escenarios, recolleemos argumentos esenciais das discusións económicas recentes sobre regulación de pesqueiras, a fin de sustenta-las nosas reflexións finais sobre as perspectivas inmediatas da pesca galega.

Palabras clave: Economía pesqueira / Política pesqueira comunitaria / Economía de Galicia.

TRENDS AND PROBLEMS OF GALICIAN FISHING IN WORLD AND COMMUNITY CONTEXT

Summary: This paper tries to assess the position of Galicia in the context of the new trends of community and world fishing. In order to do that, apart from summarizing the most significant changes in these scenarios, the essential points of recent economic discussions about regulation of fisheries are presented with the aim of supporting our final reflections on the immediate perspectives of Galician fishing.

Keywords: Fishing economy / Community fishing policy / Galician economy.

1. INTRODUCCIÓN

A pesca é en Galicia un sector significativo economicamente, e mantivo esta posición nun contexto extraordinariamente cambiante nos tres últimos decenios, tanto a escala mundial en xeral como, máis en particular, pola integración no marco comunitario. Isto indica un indubidable dinamismo e unha notable capacidade de adaptación no sector pesqueiro galego. Sen embargo, este camiño non está exento de problemas e a natureza destes é o que se pretende analizar neste artigo.

Para tal fin estudiaremos en primeiro lugar, e de maneira sintética, os cambios básicos na pesca mundial e na Europa Azul (apartados 1 e 2, respectivamente), para proceder a continuación (apartado 3) a situa-la posición da pesca galega nesas tendencias e, finalmente (apartado 4), valora-las perspectivas para o futuro inmediato á luz dalgunhas reflexións que desde a economía se establecen sobre a actividade pesqueira.

¹ Neste artigo preséntanse resultados parciais do proxecto “Economía de la Pesca” baixo os auspicios do Instituto de Estudos Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza.

2. OS CAMBIOS FUNDAMENTAIS NA PESCA MUNDIAL

O panorama pesqueiro cambiou de forma significativa nos últimos 30 ou 40 anos. Estes cambios poden sintetizarse así:

- Pescouse máis.
- Cambiaron as proporcións nos resultados por países.
- Evolucionaron as técnicas de pesca.
- Cambiaron as normas a escala internacional.
- Cambiaron os mercados.

Desenvolvamos estas ideas. En primeiro lugar, *pescouse máis*. Subiuse de 36 millóns de toneladas de capturas en 1961 ós 60 millóns de toneladas de capturas en 1971 e ós máis de 100 millóns nos anos 90. Estes datos son contundentes. Probablemente a cifra actual aínda se poida aumentar², pero para iso han darse condicións de sostibilidade dos recursos e eficiencia na explotación.

En segundo lugar, *cambiaron as proporcións entre países*. En termos xerais, o incremento explícase sobre todo polos datos dos países en vías de desenvolvemento, que pasaron de representa-lo 45% da produción mundial ó 70% na actualidade. Entre eles hai casos significativos como Chile e Perú, que sumaban o 14,2% das capturas mundiais, aproveitando as posibilidades dunha das rexións máis productivas do planeta. Ou tamén de países asiáticos como A India, Indonesia, Filipinas ou Tailandia que alcanzan agora conxuntamente o 13,1% do total mundial. Así mesmo, hai que cita-lo caso especial de China, hoxe primeiro produtor mundial de peixe co 18,4%, aínda que cómpre dicir que aproximadamente o 40% desa cantidade é obtida en augas continentais. É distinto, en cambio, o caso dos países africanos que, ó non dispor de flotas propias desenvolvidas (ou incluso empresas mixtas), non aparecen aínda como países produtores importantes.

No tocante ós países desenvolvidos, a gran maioría perdeu peso relativo en relación á produción total mundial, aínda que algúns incrementaron a súa produción pesqueira ó longo do período considerado, o que é notorio sobre todo para os Estados Unidos, Canadá, Australia e Nova Celandia, precisamente os países máis beneficiados de entrada pola extensión das Zonas Económicas Exclusivas a 200 millas. En todo caso, estes datos por países non deben ocultarnos que tamén a realidade empresarial cambiou, e que nalgúns casos os incrementos de produción en PVD explícanse polo establecemento nalgúns deles de empresas de capital foráneo (as chamadas en España “empresas mixtas”).

² R. Margalef (1977, pp. 163-164) estimaba hai anos que a produción máxima sostible non superaría os 200 millóns de toneladas de peso fresco ó ano. Pola mesma época, J.A. Gulland (1977, p. 68) calculaba que a curto prazo a produción mundial situaríase arredor dos 100 millóns de toneladas, co cal demostrou un bo coñecemento da situación.

Noutra publicación previa (Gulland, 1971, pp. 276 e seguintes), este autor discutira os procedementos de cálculo desta magnitude, defendendo como máis adecuado o consistente na estimación de produción primaria e de produción en cada estadio sucesivo da cadea de alimentación.

En terceiro lugar, as *técnicas de pesca evolucionaron*. Non se trata aquí de explicar os cambios acontecidos senón de deixar constancia do que poida representalo feito en termos de capacidade de pesca, resultados económicos e realidade empresarial. Referímonos neste sentido ós avances máis significativos en características dos barcos, das técnicas e medios de pesca e dos procedementos de detección.

A combinación dos motores de combustibles líquidos e dos sistemas de conxelado e procesado a bordo permitiu a grande expansión dalgunhas flotas nos anos 60 e 70 (e aínda hoxe, por suposto), ó gañar amplamente en radio de acción e autonomía e mellorar ademais os custos. É a base da diferenciación empresarial pesqueira neses anos.

A iso hai que engadirlle os cambios nos equipos e nas artes de pesca³. Os avances posibilitaron tanto o incremento da capacidade de pesca como cambios na presentación dos produtos (conforme ó procesamento a bordo), con influencias tanto polo lado da oferta como polo da demanda. Pero, ademais, o cambio técnico está sendo unha base da diferenciación empresarial e supón un cambio tamén nas formas de pescar e na importancia relativa da capacitación profesional tradicional. Xa que logo, tanto a organización da empresa pesqueira como as esixencias profesionais para os pescadores están cambiando.

En cuarto lugar, *cambiaron as normas* para o desenvolvemento da actividade pesqueira a escala internacional. Aínda que xa hai precedentes nos anos anteriores, os cambios na orde xurídica internacional no espazo marítimo aceléranse a partir dos anos sesenta, consonte co que está ocorrendo en termos de produción pesqueira, co importante incremento que xa sinalamos, e tamén co feito de que as novas tecnoloxías permiten explotar xacementos no subsolo marítimo.

Daquela, a cuestión madurara e o momento dos grandes cambios chegara. Os científicos mostraron as limitacións productivas dos recursos naturais mariños e a posibilidade de alcanzar niveis de extinción de especies ou situacións próximas a ela. Pola súa parte, os gobernos foron asumindo esta realidade, o que unido ó coñecemento das posibilidades do subsolo mariño e á maior capacidade técnica en materia de vixilancia, fixo que moitos países se inclinaron pola instauración de zonas económicas exclusivas no mar.

Esta nova realidade afrontouse na III Conferencia sobre Dereito do Mar, que se iniciou en Nova York no ano 1973 e na que se acordou definir moito máis os dereitos marítimos. O concepto clave é o de Zona Económica Exclusiva, definido

³ Aínda que o principio fundamental das artes permaneza (anxois, mallas, arrastre e trampas seguen sendo a esencia das diferentes modalidades de pesca), desenvolvéronse novidades técnicas que permiten sobre todo intensificar a pesca ou reducir ou modificar o esforzo humano. Así apareceron aparellos máis complexos coma os palangres con centenaes de anxois, con maior grao de mecanización para facilita-lo izado e despregue das redes e gañar potencia para pescar en profundidade e con materiais máis resistentes como as redes de compostos sintéticos.

En canto á detección desenvolvéronse procesos baseados en ecosondas, sonares, radares de superficie e, recentemente, sistemas de detección vía satélite.

cunha extensión de 200 millas. Nesta zona o estado ribeirío ten dereitos de soberanía para a exploración, conservación, administración e explotación de tódolos recursos, renovables ou non, tanto dos fondos e subsolo como das augas (artigo 56 da Lei do Mar)⁴.

Este proceso provocou cambios moi significativos na actividade pesqueira, tanto a escala mundial coma local, pois supuxo a consolidación dun gran movemento de apropiación de recursos naturais.

Algúns casos máis complexos, como o das especies altamente migratorias e stocks transfronteirizos, quedaron aínda sen resolver, pois a convención do 82 avanzou pouco neste punto, a soberanía plena non se alcanza e o acordo cos demais implicados debe buscarse á marxe desta lexislación. Recentemente (agosto de 1995), a Conferencia de Nacións Unidas adoptou un acordo (non ratificado con carácter xeral) sobre recursos migratorios e transfronteirizos polo que se establecen medidas de conservación, autorizando a estes efectos a abordaxe e a inspección de buques máis alá das 200 millas por parte de organizacións rexionais, a fin de aseguralo cumprimento das medidas.

Interésanos sobre todo subliña-lo relativo ás normas de conservación e xestión, así como as medidas para facelas cumprir, porque ó facer descansar nos organismos internacionais un maior poder a este respecto avánzase de feito na solución dunha das grandes lagoas que deixou sen resolver-la III Conferencia sobre o Dereito do Mar: a regulación dos stocks transfronteirizos e migratorios⁵.

No contexto xeral creado, a posibilidade de restrinxi-lo acceso a terceiros está consolidada, facendo desta forma máis patente a posibilidade de regular tamén os recursos próximos. A pesar de que existían algúns precedentes de regulación pesqueira para algunhas actividades moi delimitadas (atópanse casos en Australia,

⁴ Esta zona é a demarcación máis importante para defini-los dereitos de pesca. É importante resaltar que os países ribereños non só teñen o dereito de explora-los recursos pesqueiros das súas ZEE, senón que tamén teñen a obriga de ceder estes dereitos a outros países cando por si mesmos non sexan capaces de afrontar esa explotación. Sen embargo, é o propio país ribereño o que ten a capacidade de defini-las capturas máximas que poden realizarse na súa ZEE e a de fixa-las condicións nas que os demais países poden acceder ós posibles excedentes (cumprimento de lexislación específica sobre artes de pesca permitidas, pagamento de cotas, temporadas de pesca, convenios internacionais, etc.)

Esta III Conferencia non rematou os seus traballos ata a reunión de decembro de 1982 en Xamaica, pero entre tanto xa se adiantaran a práctica de ZEE de 200 millas. Os países latinoamericanos seguíronlles en 1977 Estados Unidos, a Unión Soviética, a Comunidade Europea e potencias pesqueiras como Noruega ou Islandia co que sentenciaron de feito a discusión xurídica. (Os economistas percibiron inmediatamente a transcendencia destes feitos e desenvolveuse unha certa literatura sobre o tema. Entre outros, poden consultarse Anderson (1977), Brander (1978), Copes (1981)). Desta forma lexitimouse esa práctica, poñendo de manifesto o seu carácter funcional (non é unha soberanía plena) para a exploración, explotación, conservación e administración de tódolos recursos naturais na ZEE.

⁵ Con iso fréanse de entrada os desexos expansionistas de países ribereños que querían ampliar directamente as súas 200 millas de Zona Económica Exclusiva. En cambio, déixaselle-la posibilidade de actuar con dureza no control das infraccións, non só dentro senón tamén fóra das 200 millas (baixo o suposto de que afectan ás poboacións transzonais) máis alá incluso da execución dos propios organismos internacionais.

O Estado inspector pode usa-la forza nas operacións de abordaxe e inspección (logo de previo aviso), e ten nas súas mans unha poderosa ferramenta para as súas iniciativas de regulación. Pola contra, os barcos de estados de países afastados quedarán máis controlados. A medida pode ser especialmente importante para controla-la actividade de buques con bandeira de conveniencia.

Canadá e Estados Unidos), a maior marxe de manobra e control do que dispoñen agora os países permítelles poñer en práctica sistemas de xestión xa valorados teoricamente polos economistas, sobre todo os mecanismos de licencias e cotas que constitúen as formas máis directas de controla-lo uso dos factores de produción, impondo limitacións que determinen quen pode acceder ó recurso e de qué maneira pode aplica-lo esforzo (licencia de pesca), ou limitacións sobre a cantidade de recurso que é posible extraer (cota de pesca).

A cuestión da regulación é un tema aínda moi aberto sobre o que son posibles aínda modificacións importantes nun futuro próximo. Isto inclúe tamén as discusións sobre o problema de coordinación entre reguladores e regulados, administración e pescadores, no que son relevantes o grao e forma de colaboración entre as partes á hora de determina-los niveis de eficiencia da regulación a medio e longo prazo (Jentoft, 1989).

En quinto lugar, *cambiaron os mercados*. Agora faremos especial mención á información xeral sobre o consumo e o comercio exterior pesqueiro, pois á evolución da produción xa nos referimos antes.

En consonancia co aumento das capturas nas últimas décadas o consumo de peixe no mundo tamén se incrementou de forma significativa (desde unha media anual de 9,1 quilogramos de peixe por persoa en 1961, ata os 13,3 en 1990)⁶.

Como no caso da produción, este incremento distribuíuse de forma desigual desde o punto de vista espacial, existindo países nos que a penas se utiliza o peixe para cubri-las súas necesidades alimentarias. O primeiro dato significativo a este respecto é a enorme diferenza existente entre os países desenvolvidos (PD) e aqueles en vías de desenvolvemento (PVD) en relación co consumo anual medio per cápita. A pesar de que nas últimas tres décadas esa diferenza reduciuse (desde 1960 a 1990 o consumo anual medio per cápita incrementouse un 49% nos PD fronte a un 84% nos PVD), a distancia entrámbolos dous grupos segue sendo elevada⁷.

Como consecuencia da combinación da evolución da produción e do consumo propios, países como Xapón, USA e os da Unión Europea (agás Irlanda, Dinamarca, Suecia e o Reino Unido) perderon capacidade de autoabastecemento pesqueiro e vense obrigados a recorrer ós mercados internacionais para satisfacer as necesi-

⁶ Entre os factores que poden explica-la crecente importancia dos produtos pesqueiros nas dietas alimentarias dos países podemos destaca-la maior variedade de produtos e presentacións que se desenvolveron gracias ós avances tecnolóxicos aplicados ós procesos de captura e conservación, así como o coñecemento que actualmente se ten das calidades alimenticias destes produtos. A isto cómpre engadir que o peixe pode constituír un alimento relativamente barato para aquelas zonas do planeta que sofren subalimentación á vez que axuda a evita-los inconvenientes das dietas dos países con sobrealimentación.

⁷ Naturalmente, dentro destes dous grandes grupos de países existen diferencias. Así, por exemplo, na área asiática do Pacífico (que inclúe países desenvolvidos e outros que non o son), case o 50% das proteínas animais consumidas proceden de produtos da pesca, mentres que en zonas de África e de América Central e do Sur o consumo medio de peixe é moi baixo. Nos PD de Europa tamén se aprecian diferencias entre certos países nórdicos con elevados consumos medios e outros do Centro e Sur cun consumo moderado ou baixo.

dades do seu consumo interno. Outros como Noruega, Islandia, Canadá, países sudamericanos e gran parte dos asiáticos estanse consolidando como abastecedores dos mercados mundiais.

A conxunción de todas estas circunstancias configurou un mercado pesqueiro mundial caracterizado por unha elevada concentración do comercio pesqueiro (entre Xapón e a UE absorben máis do 65% das importacións pesqueiras mundiais), e pola tendencia a que os países en vías de desenvolvemento incrementen a súa importancia relativa sobre o conxunto total das exportacións (do 12,25% do valor total das exportacións mundiais en 1961 ó 45,5% en 1991), mentres que a perden nas importacións (do 26,4% ó 14,3% no mesmo período).

Obviamente, os países desenvolvidos evolucionaron de forma inversa ós PVD, descendendo a súa participación nas exportacións mundiais e incrementándoa nas importacións. O menor peso relativo dos PD respecto ó conxunto das exportacións pesqueiras mundiais débese, en gran parte, ós descenso de Norteamérica (Estados Unidos e Canadá) e moi especialmente de Xapón (as demais zonas, incluída a UE de 12, conservaron e incluso aumentaron lixeiramente a súa importancia relativa). Polo lado das importacións ocorre o contrario, pois a súa evolución está moi influenciada polo aumento na zona norteamericana e Xapón, mentres que o grupo de demais países descende a súa participación (o peso relativo da UE, no conxunto das importacións pesqueiras mundiais, inicialmente mostrou unha tendencia descendente, evolución que se inverteu na década dos oitenta).

3. O ESCENARIO COMUNITARIO E AS SÚAS IMPLICACIÓNS

O obxectivo deste apartado consiste en valora-la Política Pesqueira Comunitaria (PPC) centrándonos na xestión dos recursos pesqueiros, para situar correctamente as implicacións do sistema de xestión comunitario para Galicia. A Unión Europea, nunha hipotética clasificación mundial, ocuparía o cuarto lugar en capturas de peixe, detrás de China, Xapón e a antiga URSS, e con cifras moi similares a Perú e a Chile. Dentro do ámbito comunitario, Dinamarca é o país con maior volume de capturas. A flota deste país realiza unha cuarta parte dos desembarcos, arredor de 1,8 millóns de tm. España é o segundo, con 1,2 millóns de peixe capturado. Non obstante, cando transformámolas cantidades en valor, os termos invértese. España chega a concentrar en valor un 25 por cento dos desembarcos comunitarios, mentres que Dinamarca só acada aproximadamente un 6 por cento⁸. Estes

⁸ O valor bruto total dos desembarques aproxímase ós 7.000 millóns de ecus. Case un 25% pode atribuírse a España. A Italia e a Francia correspóndelle-lo 21% e o 14% respectivamente. No caso de Dinamarca, a porcentaxe é do 6% unicamente (Comisión 1993), debido ás grandes cantidades de especies peláxicas, de baixo valor, destinadas á produción de fariñas e aceites de peixe. Estes datos corresponden ós anos 1994-96.

dous países, xunto co Reino Unido, terceiro en importancia (0,8 millóns de tm), acaparan máis da metade do total de capturas da Unión Europea (55%).

A análise das áreas de pesca onde traballa a flota comunitaria confirma a importancia que exerce a localización xeográfica dun país sobre a súa especialización productiva. A maioría das capturas da UE proceden do Atlántico nordeste (70% do total de capturas), onde están situados a maioría dos Estados membros. Por suposto, esta especialización non só é cuestión de localización. Débese tamén a que en xeral os caladoiros existentes nesta área, desde as costas de Islandia ata Xibraltar, son dunha gran riqueza mariña. Hai, non obstante, diferencias significativas dentro desta área, pois a plataforma continental, onde se localizan a maior parte dos recursos mariños, é máis estreita nas costas hispano-portuguesas, e tende a ampliarse a medida que nos desprazamos cara ó norte.

A dependencia desta área é maior cando considerámo-los países por separado. Así, catro dos países con maior actividade nesta zona practicamente só realizan esforzo pesqueiro en augas próximas ás súas costas, sendo case anecdótica a súa presenza relativa noutras zonas, posto que non chegan ó 2% da súa actividade pesqueira. Estámonos a referir a países como Dinamarca ou Reino Unido (na actualidade), dúas das principais potencias pesqueiras, ademais de Suecia e Holanda. Polo que respecta a España e Francia, aínda que a dependencia relativa desta zona se reduce sensiblemente, non deixa de ser considerable a súa presenza nas augas comunitarias do Atlántico (36% e 57%, respectivamente).

O Mediterráneo é a segunda zona de pesca máis importante, e con diferenza, con respecto ó resto. Sen embargo, o tipo de pesqueiras e a súa problemática son moi diferentes ós da costa atlántica e, polo tanto, para nós ten un menor interese. En primeiro lugar, só concorren os Estados membros con costa mediterránea; a flota está composta por barcos de menores dimensións medias, e as especies son moi diferentes. E, en segundo lugar, aínda non existe unha política pesqueira común para o Mediterráneo, aínda que está en fase de discusión (Penas, 1997).

A flota europea tamén está presente nas augas distantes, tanto de terceiros países como nas augas internacionais. Esa presenza conséntase basicamente dentro do Atlántico, dirixíndose cara ó oeste no norte (augas de Islandia, Groenlandia, Canadá), e cara á zona leste nas zonas de Atlántico centro (Marrocos, Mauritania, Senegal, Guinea) e Atlántico sur (Angola, Namibia, Sudáfrica). Esta diversidade de zonas non se corresponde coa pluralidade de Estados membros. Pola contra, son poucos os países comunitarios que manteñen barcos en varias zonas. España, cunha diferenza palpable, e Francia son os dous países con maiores intereses pesqueiros nestas zonas, chegando incluso ó oeste do océano Índico á procura de túnidos.

Por outra parte, non tódalas especies son de interese para tódolos países. Agás excepcións, son poucas as situacións nas que a maioría das flotas compiten pola mesma especie, e é frecuente que dous ou tres países acaparen a maior parte das

capturas⁹ en cada caso. Iso pode facilita-la regulación pero non evita que os diferentes intereses se crucen en conflitos económicos e políticos. A cota de participación concretada na estabilidade relativa é un mecanismo de estabilidade ante iso. Pero a discusión, daquela, pasa a termos de eficiencia¹⁰.

A descrición da composición de capturas por países é un primeiro indicador do potencial pesqueiro de cada Estado membro. Outra aproximación máis idónea obterémola a partir do número de buques por país e as súas características técnicas, pois en función das especies, das áreas de pesca e das técnicas utilizadas, da envergadura dos barcos e das empresas difiren sensiblemente. Os países do sur, con España á cabeza, dispoñen do maior número de barcos. Con todo, isto débese en parte á existencia dun alto número de embarcacións de pequenas dimensións, que traballan nos caladoiros dos seus respectivos litorais. A peculiaridade española responde á importancia que adquire neste país a flota conxeladora. Neste debuxo, o Estado español ten unha posición peculiar porque combina nunha mesma flota pequenas embarcacións con buques de maiores dimensións. O número de barcos no resto dos países é menor, pero en xeral son barcos de maiores dimensións medias. A ancha plataforma continental dos países do norte permite que os barcos se poidan afastar a máis distancia da costa, para ó cal se dotan de unidades pesqueiras máis grandes.

As características da oferta do sector pesqueiro comunitario vistas anteriormente (potencial de flota, dispoñibilidade de recursos ó longo das súas costas, etc.) gardan unha estreita relación co lado da demanda. En xeral, os países europeos manteñen un elevado nivel de consumo de peixe: arredor de 23,4 kg de peixe por persoa e ano. Dentro da Unión Europea, Portugal é con diferenza o país con maior consumo (58,2 kg por persoa/ano), seguido de España (38,0) e Francia (31,9), que se manteñen por riba da media comunitaria. Do resto dos países, todos teñen un nivel que supera a media mundial, agás Holanda, que dedica gran parte da súa produción á exportación cara ós seus veciños europeos.

A pesar da capacidade pesqueira da Unión Europea, os elevados índices de consumo per cápita motivan que o conxunto de países sexa deficitario en produtos pesqueiros: impórtase máis peixe do que se exporta. En 1994, a Unión Europea

⁹ Pode acontecer que unha especie non sexa de grande interese para todo o país, pero si para unha rexión en particular.

¹⁰ España, Reino Unido e Francia son os países con maior diversificación de pesqueiras demersais. As súas flotas dedícanse á captura de seis delas. Dinamarca, centra o seu interese en especies destinadas a usos industriais (bacallao, faneca noruega, lirio e solla). Holanda dispón dunha flota moi especializada en linguado e solla. En canto ás especies peláxicas, o arenque é a especie raíña do Mar do Norte. Sete países teñen gran parte da súa flota operando sobre esta especie (Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Finlandia, Holanda, Francia e Alemaña). Aínda que pola xarda xa compiten España e Irlanda, trátase dunha especie tamén de importancia para os países do Norte, especialmente para o Reino Unido, que concentra a metade das capturas. A diversidade é maior co xurelo. No resto de especies redúcese o número de países. Algunhas especies son case exclusivas dos países do norte (caso do espadín, do eglefino e da faneca noruega), mentres outras son obxecto de captura de países do sur (pescada, sardiña e anchoa).

importou 4,3 millóns de tm de produtos da pesca, fronte a unhas exportacións que se elevaron a 1,5 millóns. Isto ocasiona que a dependencia exterior para a satisfacción do consumo interno sexa moi alta. En termo medio, as importacións representan o 59% da produción interna. Esta dependencia foi en aumento como consecuencia da sobreexplotación dos caladoiros internos e a raíz da instauración das ZEE de 200 millas, que supuxo a expulsión da flota comunitaria que operaba nas augas de terceiros países. Neste último caso, o que antes entraba vía produción propia, agora entra vía exportacións da flota dos países ribeiregos nas zonas mencionadas. Así ocorre singularmente con produtos procedentes de Islandia, Noruega e Canadá. Outras veces son sociedades mixtas, principalmente de capital español, que operan con bandeira dos países terceiros en Marrocos, Arxentina, etc.

Para xestionar esta diversidade de situacións, a Unión Europea suxeriu dous instrumentos básicos de xestión, o Sistema de Totais Autorizados de Capturas (TAC) e os Programas de Orientación Plurianuais (POP). O seu obxectivo básico e común é o necesario equilibrio entre recursos e flota.

O sistema de TAC ten a calidade de adaptarse perfectamente ás necesidades que impuxo o criterio da estabilidade relativa. Permite de forma simplificada e a través dun método científico distribuír en cotas as posibilidades de captura entre os Estados membros. Tendo presente as dificultades de orde teórica e práctica que afectan a calquera sistema de xestión baseado en TAC (Varela *et al.*, 1998), podemos proceder a repasa-lo que foi a experiencia deste sistema no eido comunitario. A avaliación do sistema está moi limitada pola escaseza de indicadores, sobre todo desde o punto de vista económico. Debemos circunscribir fundamentalmente a indicadores biolóxicos relativos ó estado das poboacións. Así, dispoñemos da evolución dos propios TAC en relación ás capturas, das taxas de explotación, das taxas de mortalidades de xuvenís e da evolución da biomasa do stock reproductor. Ademais, como indicador máis próximo á eficiencia económica, existe información sobre as capturas por unidade de esforzo (CPUE), aínda que medidas en unidades físicas e non en valor. A tendencia predominante é que as capturas da flota comunitaria aumentaron, pero á custa de aumenta-las taxas de explotación, polo que se reduciu o nivel de CPUE.

Os métodos para valora-lo estado das poboacións non son moi precisos e requiren análises que non son aplicables a tódalas poboacións. Sen embargo, son moi útiles para alcanzar unha estimación do estado das pesqueiras.

Dos datos dispoñibles despréndese claramente que se foi exercendo unha maior presión sobre os recursos pesqueiros¹¹. Durante a primeira etapa (1983-90), aumenta o número de poboacións que están sometidas a unha poboación intensiva ou que xa están alcanzando os límites do risco de esgotamento. Tamén é verdade que

¹¹ Son importantes a estes efectos os informes da Comisión (1991, 1995, 1996), o traballo de Holden (1994).

en 1990 aumenta o número de poboacións das cales se coñece o seu estado de explotación, pero isto en pouco atenúa o balance negativo, recoñecido pola propia Comisión no seu informe de 1991. Na etapa 1990-95, aínda que a análise se reduce a 28 poboacións, todas elas se refiren a especies das que a Comunidade capturou máis de 5.000 tm durante o ano 1995 e onde o TAC é decidido exclusivamente polas autoridades comunitarias. Nesta segunda etapa tamén predomina a deterioración das poboacións. Redúcese o número de pesqueiras sometidas a explotación leve e aumenta o número de poboacións en risco de esgotamento. No caso de poboacións en explotación intensiva durante 1990 houbo logros positivos. Das 15 especies explotadas intensivamente, 6 melloraron e o resto non empeorou significativamente, manténdose no mesmo nivel de explotación.

En xeral, dadas as tendencias nos niveis de explotación, as tendencias da política comunitaria deberían se-la redución dos TAC de cara a reduci-la mortalidade pesqueira. Sen embargo, esa non foi a tónica, a pesar dos avances, e os resultados plasmáronse na diminución da CPUE. A evolución dos TAC, as capturas e a CPUE de 20 especies para as que se establecen TAC analíticos traen como consecuencia que as avaliacións biolóxicas son máis precisas dentro dos seus límites. Trátase de reflectir en qué medida as decisións adoptadas polo Consello de Ministros en relación ós TAC durante o período 1982-92 (período 1982-90 para as capturas) foron traducidas en movementos paralelos nas capturas e no nivel de CPUE.

A primeira vista, poderíamos realizar incluso unha valoración positiva da PPC, tal e como efectúa Holden (1994). Para a maioría das especies, os TAC e as capturas aumentaron ou estabilizáronse, sendo menor en conxunto o número de especies nas que se reduciron. Ademais, os niveis de CPUE mantivéronse ou aumentaron para sete especies, fronte á diminución acontecida en nove. Esta hipótese preliminar contrasta coas opinións comúns sobre a política pesqueira comunitaria, que falan de auténtico fracaso. Aquí é oportuno mencionar ó propio Holden, quen apuntou que esas valoracións negativas parten de análises parciais, centradas sobre aquelas especies onde os resultados foron claramente nefastos, nas que se obvian o resto das especies.

Pero, en realidade, hai que acudir a outros parámetros para valorar con máis precisión a PPC e contrasta-la hipótese anterior. O contraste é máis necesario cando nas pesqueiras se está operando con elevadas taxas de mortalidade por pesca. Nesta situación, as capturas van depender en maior medida do grao de recrutamento, é dicir, a composición das capturas van rexistrar unha maior presenza de xuvenís. Por outra parte, a maiores taxas de mortalidade por pesca corresponde un maior nivel de esforzo, de manterse estable a tecnoloxía. En definitiva, coñecendo a evolución de indicadores como mortalidade por pesca, mortalidade de xuvenís e biomasa do stock reproductor aproximáronos a unha valoración máis correcta desta política. Os resultados son bastante elocuentes. Durante o período 1983-93 as taxas de mortalidade por pesca aumentaron. De 29 especies seleccionadas, 22

foron sometidas a unha maior presión pesqueira, mellorando a situación só en 6 especies onde as taxas se reduciron. Este maior esforzo pesqueiro ten o seu reflexo sobre a biomasa do stock reproductor, onde de 16 especies seleccionadas, a tendencia foi de continua redución en practicamente todas (15 en concreto). En canto á mortalidade de xuvenís, conseguíronse algúns logros, pois durante o período sinalado, de 22 especies escollidas hai unha maioría de especies para as cales se reduciron as taxas de explotación, polo que a situación mellorou. Sen embargo, a tendencia é o empeoramento nos últimos anos.

Obviamente, non se poden achacar tódolos resultados á actividade pesqueira.

A mortalidade por pesca é un elemento máis que explica a mortalidade total das especies e o estado das pesqueiras. Pero, tomando o conxunto de indicadores económicos e biolóxicos, a hipótese máis plausible é que o sistema comunitario de cotas contribuíu ó aumento da actividade pesqueira realizada polos buques comunitarios, e en consecuencia propiciou o empeoramento do estado das poboacións de peixes. Desde o punto de vista económico, aínda que a PPC permitiu o aumento das capturas comunitarias, desde o momento en que se aprobaron TAC superiores ós recomendados non parece probable que se traducira nunha maior eficiencia. É moi difícil que se manteña o nivel de CPUE se se está reducindo o nivel de biomasa, se se agravan os niveis de explotación das pesqueiras e se se está aumentando a participación dos xuvenís na composición das capturas.

O segundo instrumento importante que citamos é o dos Programas de Orientación Plurianual. Ata o momento, a Comunidade Europea puxo en práctica de forma consecutiva catro Programas de Orientación Plurianual, dos cales tres finalizaron. Todos eles se estableceron cunha extensión de cinco anos e nos períodos 1982-86 (de agora en adiante POP-I), 1987-91 (POP-II), 1992-96 (POP-III), e o actualmente en vigor corresponde ó período 1997-2001 (POP-IV).

Na súa aplicación os POP foron evolucionando para mellora-la súa eficacia. Entre o POP-I e o POP-III realizáronse modificacións importantes. Os obxectivos de redución eleváronse progresivamente e tiveron carácter obrigatorio, de tal forma que o incumprimento ocasionou a paralización das axudas financeiras para novas construcións. A información estatística mellorou e homoxeneizáronse as normas de medida da capacidade dos buques.

Estas modificacións contribuíron á evolución positiva dos POP cara ós seus obxectivos. Así, no POP-I¹², en termos globais, os obxectivos non foron alcanzados e a xuízo da Comisión (Informe 1991, p. 25) a capacidade pesqueira aumentou. As discrepancias cos obxectivos foron considerables. En canto á capacidade, a finais do programa a flota superou nun 6,1% o obxectivo establecido, mentres que a diferenza subiu ata o 10,5%. Para o POP-II coñecíase con maior precisión a situación de cada flota ó inicio e á finalización do programa. En termos globais, a flota

¹² Aínda non estaban incluídos obviamente España e Portugal, que foron incluídos no POP-II.

augmentou un 2,6% en capacidade e un 1,9% en potencia, cando os obxectivos da Comisión eran de reduci-lo TRB nun 3% e a potencia nun 2%. Non obstante, cinco países cumpriron os obxectivos de redución en potencia e capacidade (Dinamarca, Alemaña, Italia, España e Portugal), e outros tres cumpriron un dos obxectivos (Francia e Irlanda).

O POP-III significou bastantes cambios no deseño do programa. Para empezar, os obxectivos de redución foron máis ambiciosos e con diferencias por segmentos de flota. Así, con carácter xeral, para as embarcacións de arrastre dedicadas á captura de especies demersais, a porcentaxe de redución fixouse no 20% para as poboacións máis sobreexplotadas (especies demersais). No caso de especies bentónicas e embarcacións de arrastre, o obxectivo de redución cifrouse no 15%. Para o resto mantívose o obxectivo de conxelación da flota cunha porcentaxe nula de redución¹³.

A evolución do POP-III ofreceu unhas tendencias claras, mellorando os resultados respecto ós plans anteriores. A excepción de Países Baixos, Francia e Irlanda, tódolos países reduciron a súa flota durante o período tanto en potencia coma en capacidade. Os logros non se estenderon ó cumprimento dos obxectivos. Só catro países cumpriron os dous baremos preestablecidos (Dinamarca, Alemaña, España e Portugal), países que xa cumpriran no POP anterior e que, en consecuencia, partían de situacións moi achegadas ó obxectivo final. No caso de Portugal, no ano 1992 a súa flota estaba por baixo do obxectivo establecido para os catro anos posteriores. Estes países diminuíron a súa flota máis alá do obxectivo. En concreto, a redución que se realizou na flota portuguesa respecto ó obxectivo do 96 foi do 36,4% en TRB e do 23,3% en potencia. En España as porcentaxes de redución foron do 16,7% en capacidade e do 12,7% en potencia. A variación da flota alemana chegou ó -10,6% e -11,0%, e a danesa do -9,7% e -7,6% en TRB e potencia, respectivamente.

Hai países que non cubriron plenamente os obxectivos pero reduciron sensiblemente a súa flota. Durante o período 1992-96, o Reino Unido reduciu a capacidade pesqueira nun 6,4% e a potencia nun 16,3%, anque aínda ten que reducir sensiblemente a súa flota en termos de capacidade. A situación de 1996 supera nun 12,8% o obxectivo. Máis preto do obxectivo quedaron Grecia e Italia. Grecia alcanzou o obxectivo de potencia, e a diferenza con respecto ó obxectivo de capacidade foi do 1,7%. No caso italiano, as diferencias co obxectivo supuxeron o 3,2% en capacidade e o 3,5% en potencia. Bélxica reduciu tamén significativamente a súa flota durante o quinquenio do programa (con reducións do 9,9% en capacidade e 12,0 % en potencia), co cal conseguiu o obxectivo de potencia, pero aínda ten que reducir máis a súa capacidade (un 11,5%).

¹³ Durante a execución do programa foron modificándose algúns obxectivos, a medida que a Comisión ía conseguindo información máis actual e precisa sobre o estado das flotas. Igualmente, a harmonización das unidades de medida de TRB a TB obrigou tamén a revisar obxectivos.

O incumprimento dos obxectivos nos casos de Holanda e Irlanda puido quedar afectado por problemas estatísticos. Durante a execución do programa, detectáronse bastantes diferencias entre a flota activa e inactiva de Holanda. Segundo os datos máis recentes, Holanda dispón dunha capacidade de flota que dobra o obxectivo, é dicir, aumentou o número de buques. Esta situación obrigou á Comisión á revisión dos obxectivos. Igual ocorreu para Irlanda, que foi incluíndo no Rexistro buques que non estaban inscritos anteriormente.

A partir dos resultados finais do POP-III, elaborouse un novo programa de redución para o período 1997-2001, o POP-IV. De novo neste plan eleváronse as porcentaxes de redución, pero con maior discriminación en función do grao de explotación das especies. En xeral, aplícase un 30% de redución para aquelas flotas que operan sobre stocks en perigo de extinción, un 20% para os stocks sobre-explotados e redución cero para os segmentos de flota que operan sobre especies plenamente explotadas. A flota artesanal (buques con eslora inferior a 12 metros) queda excluída da redución.

En síntese, os Programas de Orientación Plurianual, como instrumentos para reduci-la flota e adecuala ó estado dos recursos, foron mellorando en canto ós seus logros. En termos globais, a Unión Europea conseguiu reduci-la súa flota, aínda que tal vez tardiamente. Ademais, a redución non foi homoxénea para tódolos países, como inicialmente se pretendía. Neste sentido, desde a política estrutural deuse un paso adiante para restablece-lo equilibrio entre esforzo pesqueiro e stocks, pero aínda se quedou curta nas súas pretensións de reduci-la flota. O máis probable é que a PPC levara a un aumento do esforzo pesqueiro que non se traduciu nunha maior eficiencia económica, simplemente en maior presión sobre o recurso. Os instrumentos básicos de xestión ante este problema foron os TAC (no marco da estabilidade relativa) e os POP, para controla-lo crecemento da flota e polo tanto o esforzo.

En xeral, ata o momento os efectos deses instrumentos de xestión sobre a conservación do recurso e a eficiencia da flota deixan que desexar segundo a valoración xeral, incluída a propia Comunidade Europea. A redución marcada nos POP non se cumpriu, e produciuse de forma tardía e heteroxénea. A impresión é que os recursos seguen sometidos a unha elevada presión pesqueira que pon en perigo a reprodución das especies, e nos pescadores persiste a actitude de valorar máis as capturas presentes fronte ás futuras, o que se traduce nun maior esforzo pesqueiro que ten como réplica menores niveis de CPUE.

Non obstante, houbo avances respecto ás fases iniciais de aplicación da PPC. Existe un maior control sobre os recursos e sobre a flota. Déronse os primeiros pasos no ámbito lexislativo para flexibiliza-lo sistema de regulación, como son os TAC multiespecíficos e plurianuais, a creación de licencias e as cotas de esforzo. Existe unha maior interrelación entre as diferentes políticas comunitarias, os seus instrumentos e os seus obxectivos. Así, a política estrutural, a partir do POP-III, adquiriu unha maior importancia ó proceder á segmentación das flotas e aplicar di-

ferentes porcentaxes de redución en función do estado dos recursos. A política de mercados, aínda que centrada nos seus obxectivos, abriu a posibilidade de que as organizacións de produtores participen máis directamente na xestión das cotas de pesca coa finalidade de vincula-las estratexias pesqueiras conservacionistas cos intereses comerciais.

Sen embargo, a valoración global da PPC non debe perder de vista as seguintes consideracións:

- 1) Todos estes novos elementos van exercer ben pouca influencia sobre os dereitos de pesca mentres permaneza unha política que, en lugar de preocuparse pola conservación do recurso e a rendibilidade das pesqueiras, tende a “conservar” e “protexer” os intereses particulares de cada Estado membro. Así se desprende do mantemento do principio de estabilidade relativa, que impón o reparto nacional dun recurso común en toda a súa plenitude.
- 2) Responsabilizar dos efectos da Política Pesqueira Comunitaria ó conxunto de decisións que se toman en Bruxelas non é totalmente correcto. Os Estados membros tamén poden incidir nas condicións institucionais que rodean a actividade pesqueira á hora de aplicar e desenvolve-las directrices comunitarias nas súas augas xurisdiccionais ou sobre a súa flota.

4. A POSICIÓN DE GALICIA NO CONTEXTO PESQUEIRO

Galicia é un país cunha longa tradición pesqueira, e que por iso tivo unha identificación na economía e na cultura marítimas. Esa tradición foise consolidando a partir da explotación de recursos próximos, xa que as augas máis próximas ofrecían unha riqueza natural relativamente moderada. Non obstante, a estreiteza da plataforma continental supoñía un hábitat limitado para as poboacións de peixes e, por iso, unha área relativamente pequena para o desenvolvemento da actividade pesqueira. Desta forma, e en razón do aumento da demanda, foise producindo unha paulatina expansión cara ós caladoiros máis afastados, o que se fixo xa moi patente na segunda metade do século XX, e tivo lugar gracias ós factores tecnolóxicos e institucionais.

Con respecto a estes últimos hai que resaltar que a administración española, desde os anos sesenta, apoiou por vía financeira o desenvolvemento da flota conxeladora e, en menor medida, doutras, ó optar por un modelo alimentario onde o peixe cubría unha porcentaxe non desprezable. Á vez marcou unha liña de protección ó sector á que se habituaron os pescadores españois en xeral e os galegos en particular.

Con estas condicións, en Galicia asentouse un sector pesqueiro relativamente importante, con tres compoñentes: unha flota tradicional (pesca costeira ou de baixura), outra flota de altura (operando especialmente nas augas hoxe comunita-

rias), e unha moi importante flota conxeladora (que traballaba no Atlántico nordeste e a ámbolos dous lados do Atlántico sur)¹⁴.

Pero, como é fácil de entender, a pesca galega sufriu un importante impacto a partir da implantación das Zonas Económicas Exclusivas desde 1977. Este feito obrigou ás flotas máis implicadas a diferentes manobras de adaptación, especialmente perceptibles na flota conxeladora, coa busca de novos caladoiros, novos acordos internacionais e co establecemento de empresas mixtas en diferentes países. Por outra parte, o ingreso de España na Comunidade Europea supuxo un marco de referencia institucional distinto e unhas regras de xogo específicas para a flota que pescaba directamente nas augas comunitarias.

Na actualidade a pesca é en Galicia un sector en transformación como consecuencia en boa parte das circunstancias internacionais que repasamos. Podemos tratar de relativiza-los macrodatos da pesca galega respecto ós cambios que estivemos resaltando, para obtermos unha idea máis aproximada da realidade galega.

- 1) *Producción*. Segundo as series estatísticas que publicaba o MAPA, Galicia presenta dous saltos importantes na súa produción pesqueira para o período que tomamos aquí como referencia (desde 1961 ata a actualidade). No primeiro deles, no decenio dos sesenta, o salto dáse tanto na flota de grande altura (43.448 tm en 1962, primeiro ano no que aparece desagregado este dato, para situarse rapidamente por riba das 100.000 tm) como na de altura e litoral (que se sitúa e se mantén nese período por riba das 200.000 tm), debendo relacionar este impulso coa política pesqueira da administración española que mencionamos antes. O segundo salto debemos situalo en 1987-90 e dáse sobre todo no conxelado que, aproveitando oportunidades en caladoiros de Namibia e Malvinas e unha repunta na construción de barcos, se sitúa nas 250.000 tm. Pero esta situación non se mantén e as cifras despois de 1991 caen.
- 2) *Participación relativa*. A participación española no total das capturas mundiais descendeu ó longo do período considerado. E con ela, a participación galega. Galicia mantivo unha certa constancia na produción total española, sempre arredor do 40%, con algo máis de peso nos produtos conxelados. Naturalmente, desde o punto de vista empresarial e incluso en postos de traballo isto é máis relativo, pois algunhas empresas mixtas empezaron a contabiliza-la súa produción noutros países, da mesma maneira que algúns tripulantes destas seguían sendo residentes galegos. Pero aquí cómpre resaltar que algúns centros de decisión se estaban afastando de Galicia.
- 3) *Evolución da técnica*. As referencias indican que as flotas galegas operaron con niveis técnicos altos. Nalgúns casos conseguindo abrir con iso novas posibili-

¹⁴ Para máis detalle sobre os procesos máis recentes poden consultarse: F. González Laxe (1984); M. Varela (1985); M. Varela, J. Surís e J.M. da Rocha (1988); M. Varela, X. Pardellas e J. Surís (1992); e os informes anuais *A Economía Galega* elaborados polo IDEGA desde 1985.

dades de pesca, como no caso das pesqueiras de fletán, traballando a gran profundidade. Pero ás veces foron outros os que introducindo técnicas máis agresivas e productivas condicionaron a actuación das flotas galegas (caso dos volanteiros comunitarios). En calquera caso, o dato haino que contrastar coa situación do equilibrio flota-recursos.

Para case tódolos casos significativos para a flota galega, e aínda con tódalas limitacións dun coñecemento aínda non moi preciso, o diagnóstico dos expertos apunta a situacións de sobreexplotación e dificultades para a recuperación inmediata dos stocks, o que ten implicacións sobre a eficacia das unidades productivas, reflectida nos seus custos de produción. E, por outra parte, temos que falar de sobredimensión da flota. Este dato está relacionado en último termo coa realidade empresarial (cun tecido empresarial débil e numerosos participantes), coa conducta esperada dos pescadores nas circunstancias institucionais de libre acceso ou regulación só parcial da actividade e coas medidas non completamente adecuadas en política de estruturas.

- 4) *O cambio das normas e do marco institucional.* Nun espazo moi breve de tempo, a pesca galega tivo que asumir as novas circunstancias da orde xurídica pesqueira internacional e o cambio que supuxo a nova referencia comunitaria na dirección da política pesqueira. A pesar do esforzo de adaptación empresarial, para os efectos deste traballo interéranos resaltar especialmente que neste proceso se implantaron mecanismos de regulación desde os diferentes chanzos administrativos: comunitario, estatal e autonómico, con diversos efectos sobre a eficiencia económica e, en termos globais, discutibles con outras alternativas posibles.
- 5) *A situación dos mercados.* A combinación das tendencias alimentarias (cos seus prezos relativos e demandas derivadas) e a estrutura de custos empresariais (relacionada sobre todo co estado dos recursos e a dimensión da flota), xunto cos datos de produción e comercio internacionais, deron como resultado unha conxuntura pouco favorable para as empresas pesqueiras galegas. Tamén aquí cómpre resaltar que os centros de decisión parecen afastarse de Galicia, tanto no contexto español coma no mundial.

O panorama poderíase completar, ademais, con outros datos. A pesca é un sector con peculiaridades significativas no apartado sociolaboral: a procedencia dos traballadores e a súa forma de vida (ligada frecuentemente a comunidades pesqueiras peculiares), as condicións contractuais (en particular, a forma de salario e a xornada laboral) e o alto nivel de risco. Todo iso condiciona as posibles liñas de transformación do sector.

O sector, en calquera caso, segue mostrando signos de dinamismo e segue sendo na economía de Galicia un sector significativo en termos relativos.

Desde o punto de vista da regulación interéranos delimita-los diferentes casos en canto a institucións reguladoras e en canto a instrumentos de regulación. A partir diso definiremos algúns dos problemas máis significativos que aparecen nos casos que afectan ás flotas galegas (Varela, Garza e Iglesias, 1996).

Os organismos reguladores varían de acordo coa situación e co carácter do recurso, e quedan prefixados a partir do dereito marítimo internacional. Podemos distingui-los seguintes casos para os nosos efectos:

- Recursos nas augas de terceiros países.
- Recursos nas augas internacionais, incluíndo recursos migratorios transzonais.
- Recursos nas augas comunitarias.
- Recursos nas augas españolas.
- Recursos nas augas interiores.

Na táboa 1 especificase a quen corresponde a facultade de regular. Naturalmente, a capacidade de influencia dos axentes galegos nos procesos de decisión para determinar regras e instrumentos é moi distinta, e podemos dicir que camiña de menos a máis, segundo a orde que acabamos de expoñer. No caso de recursos nas augas de terceiros países a influencia directa será mínima. Por outra parte, como xa dixemos hai presenza galega na explotación de determinados recursos compartidos con outros países nas augas internacionais (emperador e bonito no Atlántico central ou pescada na área de Malvinas, por exemplo), ou en zonas transfronteirizas (bacallao ou fletán en Terranova, fóra das 200 millas canadenses). Nestas situacións, hai organismos internacionais como o ICCAT ou a NAFO que teñen a capacidade de regular, coas condicións que dixemos, a partir dos acordos de Nacións Unidas do 95. Estes organismos tenden a fixar os TAC de precaución, deixando que sexan os Estados membros os que establezan outras medidas da actividade (licencias, días de mar ou límites no esforzo) se o estiman oportuno. Neste caso, o tratamento económico do problema ten algunhas singularidades interesantes (Munro, 1991; Garza *et al.*, 1995).

En augas comunitarias é a Comisión a que ten as competencias, fixando anualmente TAC por especie e país, e un réxime xeral de regulación do esforzo aplicable a tódolos buques comunitarios (con eslora superior ós 18 metros) que traballan nas zonas básicas intracomunitarias. Cada Estado membro, pola súa parte, pode determinar cómo se accede ós TAC correspondentes (o Estado español é titular teórico dos dereitos de pesca que lle corresponden a España) e elabora a lista de buques con dereito a pescar nas augas comunitarias, con indicación do esforzo para o que están autorizados.

A actividade da flota costeira está regulada polo Estado español, aínda que nalgúns casos procede ou é posible a intervención das comunidades autónomas¹⁵. Estas, por outro lado, teñen plenas competencias nas augas interiores, de maneira que principalmente os recursos marisqueiros e os cultivos mariños están regulados en Galicia pola Xunta. No caso da flota costeira, o réxime de acceso é bastante aberto e, paralelamente, existen restriccións nos inputs (número de anzois, lonxitude do aparello, tamaño da luz de malla), no esforzo (determinando días autorizados de pesca e, excepcionalmente, períodos de paro) e en outputs (tamaños mínimos autorizados e, excepcionalmente, topes de capturas).

Nas especies sedentarias (augas interiores) hai concesións de explotación privadas (parques, bateas, etc.) e públicas (as Confrarías de Pescadores que actúan en réxime de propiedade común). Para delimita-las concesións, o regulador debe estima-lo número óptimo de instalacións ou parcelas se é o caso, mentres que nas concesións comunais os socios deberían autorregularse para asegura-lo mellor rendemento da explotación.

Posto que nin institucións reguladoras nin instrumentos de regulación son sempre os mesmos, tampouco o serán os problemas (en contido e en importancia). Na táboa 1 recóllese de maneira xenérica a súa natureza.

Táboa 1.- Situación do recurso e organismos reguladores nas pesqueiras con presenza galega

SITUACIÓN	COMPETENCIAS REGULADORAS	PROBLEMAS ESPECÍFICOS
1. Recursos nas augas de terceiros países	País ribeirego	Incerteza en contratos
2. Recursos nas augas internacionais	Organismos internacionais	Recursos migratorios e transzonais Bandeiras de conveniencia
3. Recursos nas augas comunitarias	Unión Europea	Desaxustes flota-recursos Rixideces en cotas Custos de transacción elevados
4. Recursos nas augas españolas	Estado español e participación autonómica	Sobrepesca Sobredimensión Mercados irregulares Rendibilidade débil
5. Recursos nas augas interiores	Comunidades autónomas	Escasa innovación Comercialización Organización empresarial

FONTE: Elaboración propia.

No caso dos recursos nas augas de terceiros países, o interese galego estriba na natureza dos contratos que se establezan, sobre todo para reduci-la incerteza, e na regulación dos recursos transfronteirizos.

¹⁵ É o caso, por exemplo, do paro biolóxico subvencionado na pesca de cerco (1991, 1992, 1993) e da limitación de traballar (en días) na pesca de arrastre en Galicia (Xunta de Galicia, 1993).

Este é tamén un dos puntos clave na xestión dos organismos internacionais nas augas libres. Neste caso, aínda está aberta a posibilidade de modificacións no dereito marítimo internacional, incluíndo recursos migratorios e en grandes profundidades. Unha das secuelas da indefinición é o avance das flotas con bandeiras de conveniencia que teñen un control moi pouco eficaz. Neste sentido, convén avogar por estratexias de cooperación que permitan reducir custos, asegurando un estado aceptable do recurso.

En augas comunitarias mencionamos, en primeiro lugar, os problemas de sobrepesca e a sobredimensión das flotas. Nunha das súas avaliacións xerais a propia Comisión resaltaba o preocupante estado de moitos stocks de peixes, sen que existan signos recentes de recuperación destacables. Simultaneamente, as avaliacións dos sucesivos POP seguen mostrando a necesidade de reducir a capacidade das flotas. Ademais, anotámo-la rixidez do sistema actual de cotas (que arrastra problemas de descartes e incumprimentos) e os elevados custos de transacción que implica a actual política (información e burocracia, por un lado, e vixilancia e control, por outro).

En augas con xurisdicción estatal volvemos atopar problemas de sobrepesca e sobredimensión no mesmo sentido que antes, aínda que neste caso as cotas e os sistemas de licencias están menos definidos. Un dos principais problemas é o desenvolvemento de mercados irregulares e, en xeral, atopamos problemas de rendibilidade case permanentes. Para estes efectos, a consideración de sistemas de dereitos de pesca plurianuais, pluriespecíficos, individualizados e transferibles, poderían ser considerados coas matizacións que requira cada pesqueira. Non se pode confiar exclusivamente en sistemas de restriccións ou prohibicións nin, paralelamente, nas axudas e subvencións. Aínda que a curto prazo estes instrumentos poden presentar efectos correctores, tamén arrastran efectos non desexados sobre conductas e resultados, segundo vimos.

Finalmente, tamén mencionamos problemas propios do marisqueo e dos cultivos mariños, aínda que non son obxecto propiamente deste traballo. Para os efectos comparativos, é interesante resaltar que a estrutura actual leva parellas situacións de escasa innovación técnica, dependencia comercial e organización da xestión.

5. UNHA VALORACIÓN XERAL E ALGUNHAS CONCLUSIÓN S

O sector pesqueiro galego está sufrindo importantes transformacións na mesma liña có resto da pesca a escala mundial, en especial desde a implantación (1977) de Zonas Económicas Exclusivas de 200 millas. Non obstante, debemos ter presente tamén, á hora de vulgar esas transformacións, as peculiaridades de partida da pesca galega, ligadas a unha economía e tradición propias, así como as circunstancias institucionais particulares neste caso a partir do desenvolvemento de competencias

autonómicas, por un lado, e da adhesión á política pesqueira común ó fío da integración na Unión Europea, polo outro.

Desde a perspectiva máis xeral, pódese observar como a sobreexplotación dos recursos pesqueiros, como consecuencia do aumento da demanda e do esforzo pesqueiro crecente, conduciu ós países a introducir mecanismos tendentes a regular a explotación para garanti-la estabilidade dos recursos e, con iso, a rendibilidade das pesqueiras.

Sen embargo, a esta primeira preocupación sumouse outra inmediata. Como un resultado lóxico en pesqueiras con libre acceso ou insuficientemente reguladas, a rivalidade provocou o incremento individual (e, daquela, global) da capacidade de pesca de cada empresa, á busca da maior porción posible da renda das pesqueiras. Este incremento (buques máis grandes e sobre todo máis equipados) permitiu en termos globais manter ou aumenta-las capturas, pero á custa de incorrer en custos máis elevados ou en subvencións cuantiosas para a actividade. É o que se coñece como o problema de sobredimensión das flotas.

A flota galega vive tamén estas tendencias e, por riba, recibe o impacto das medidas doutros países por estar implicada en pesqueiras afastadas. Ademais, pola súa propia dimensión este impacto é necesariamente importante. Pero a pesar de todo, o proceso de adaptación non implicou retirada. Ben por tradición ou –nunha perspectiva máis económica– polo custo de oportunidade para que capitais e traballadores buscaran outras vías, a pesca seguiu sendo economicamente importante en Galicia.

De cara á regulación, distinguimos no caso de Galicia situacións específicas. Trátase de combinacións basicamente distintas en canto a responsabilidades de regulación, tipos de competencia e tipo de flota e pesqueira. Na nosa clasificación os casos descritos eran os de recursos apartados (augas de terceiros países e internacionais), recursos nas augas comunitarias e recursos nas augas próximas (augas españolas, augas interiores).

Só neste último caso a xurisdicción é galega ou española (e non completamente). Nos demais, o regulador é comunitario, un terceiro país non-comunitario ou ben trátase de augas internacionais.

Nos recursos afastados podemos atoparnos estas dúas últimas posibilidades. Se se trata de pesqueiras con soberanía dun terceiro país, as restriccións para as empresas galegas poden ser moi fortes (afectando ou podendo afectar a decisións estratéxicas en investimentos futuros, capital humano, redes de comercialización, asociacións empresariais, etc.). Se, pola contra, estamos falando de augas internacionais (as decisións, daquela, están centralizadas en organismos como NAFO ou ICCAT), a cuestión central radica na definición e reparto da cota por países, nas estratexias cooperativas ou non-cooperativas e no papel (por decisións alleas ou propias) das bandeiras de conveniencia.

Anque a loita por cuestións de soberanía aínda está aberta, o grao de incerteza é menor, en principio, ca no caso anterior, pero tamén se pode diminuír se se definen mellor os dereitos de pesca. En augas comunitarias a cuestión da regulación enfócase nos termos xa descritos. A perspectiva, logo de varios anos transcorridos desde a integración en 1986 (a política pesqueira comunitaria en todo caso só data propiamente de tres anos antes), permite ver que, aínda que hai restriccións (estabilidade relativa e sistemas reguladores de control dos TAC e esforzo), se produciron diferentes estratexias de empresas e países que indican que a marxe de manobra é importante, no sentido que xa sinalamos. En todo caso, tamén aquí cando hai problemas de recursos migratorios ou transfronteirizos hai que considera-lo papel das estratexias cooperativas ou non-cooperativas e a cuestión da incerteza.

Nos recursos achegados a regulación corresponde a instancias españolas e galegas. Aquí a tradición en cuestións internacionais está moi presente, os concorrentes son moitos (aínda que de pequena dimensión en xeral) e o acordo e mailo control son complicados.

Cada pesqueira ten a súa regulación que combina dereito de entrada ou inscrición, restriccións en inputs (tipo de arte sobre todo), en outputs (tamaño e ás veces cotas diarias), en tempo (calendario laboral e normalmente vedas) e en espacio (acceso discriminado por segmentos de flota). Non había ata agora cultura de instrumentos de mercado na regulación. Considerar esta posibilidade (dereitos plurianuais, individuais e transferibles), axusta-lo esforzo e traballar coas posibilidades de co-xestión (máis fácil por proximidade pero difícil polo número e diversidade de intereses) poden ser cuestións importantes. O que dixemos con carácter particular ou específico debemos enmarcalo nos datos e tendencias xerais que se observan na pesca e que sintetizamos nestas catro cuestións: tendencia a incrementar inputs e poder de pesca (problema de sobredimensión); tendencia a incrementa-las capturas, propiciando o desequilibrio biolóxico das poboacións de peixes (problema de sobrepesca); tendencia a desaxustes e irregularidades nos mercados (mercados ocultos, mercados protexidos, estacionalidade); problemas de axuste das medidas de regulación e control coas percepcións e intereses (definidas normalmente a curto prazo) dos pescadores (cos riscos extremos de clientelismo e falta de participación).

Noutro estudio (Varela *et al.*, 2000) tratamos de sistematiza-la opinión dos pescadores e reguladores nalgunhas das cuestións centrais que estamos tratando aquí, o que sen dúbida é un dato importante para valora-la viabilidade de hipotéticas reformas. En xeral, podemos afirmar que as opinións se aliñan en boa medida co que expuxemos ou, cando menos, isto é o que cremos ter percibido. Isto é máis claro nalgúns aspectos e para algúns segmentos.

A valoración dos problemas desde a perspectiva daqueles que están ligados á regulación deixa ve-la súa insatisfacción co cumprimento das normas e cos resultados da explotación das pesqueiras. Moitos dos instrumentos considerados no no-

so estudio son moi valorados polos reguladores. Probablemente persista unha certa desconfianza nos mecanismos de mercado en liña co que foi a conducta tradicional dos pescadores respecto ás normas, pero son posibilidades consideradas, sobre todo, para algunhas pesqueiras onde o seu desenvolvemento e control parece máis viable.

Moi significativa é tamén a rapidez con que se asumiu desde os propios pescadores o interese que teñen mecanismos como a transferibilidade dos dereitos (licencias, cotas), cousa que é ben patente nos representantes. En xeral hai predisposición a participar máis nas tarefas de xestión e control, aínda que se asumen dous problemas: a propia dispersión dos pescadores (das súas organizacións) e o afastamento ós centros de decisión política. Por iso, hai chamadas evidentes para unha maior claridade e unión entre as organizacións de pescadores (outra cuestión é determina-la vía máis adecuada) e para un maior papel da administración que se sente como máis próxima, a Xunta de Galicia.

Os aspectos que arrastraron maior consenso poden dárnola pista tamén de por onde poden ir as reformas, ou cáles son as máis viables. Neste sentido, poderíase traballar coa idea de sistemas de licencias con transferibilidade, restricións en determinados inputs e control do esforzo, e con sistemas de cotas que fosen transferibles. En ámbolos dous casos pódese traballar nun escenario plurianual ou incluso con carácter permanente, aínda que isto é máis dubidoso.

Paralelamente, a participación no deseño dos sistemas de control pode ser importante. Os incentivos por cumprir ou os desincentivos por infrinxir poden ser diversos, pero sobre todo baseados en sancións adecuadas e en inspeccións discriminadas.

Será interesante facer un seguimento destas percepcións ó longo do tempo, e a medida que se vaian implantando novidades na regulación, pero neste momento as perspectivas desde estas percepcións parecen favorables para ensaiar estes cambios que poden ter importante transcendencia.

Como resultado do que vimos ata agora podemos presentar unha serie de recomendacións para a xestión das pesqueiras en que están afectadas flotas galegas. Estas recomendacións realizadas desde unha perspectiva galega deben ser tomadas como puntos xerais de reflexión e posible acción, que necesariamente se deberían concretar en función de datos máis precisos de reguladores e pescadores. Son estas:

- 1) Cada pesqueira presenta, para os efectos da xestión, unha combinación particular de factores ou condicións naturais, institucionais e económicas. A xestión debe suxerirse en función desa combinación e, polo tanto, debe diversificar instrumentos e sistemas de regulación na adecuación a cada caso. Se hai algún enfoque xeral debe ser suficientemente flexible para permitir esta posibilidade. O regulador debe definir claramente os obxectivos a curto, medio e longo prazo. En principio, a guía debe se-la eficiencia económica. Se é considerada al-

gunha outra cuestión (de cara a criterios locais ou sociais) debería selo con prazo ben determinado e nun marco que non supoña perdas de competitividade a longo prazo.

- 2) Na xestión de pesqueiras nas augas distantes é unha cuestión decisiva reduci-la incerteza a partir de varias estratexias: xerando contratos para acceso a recursos ou ben empresas de capital mixto que supoñan a estabilidade suficiente para incentiva-lo investimento e fomenta-las actitudes conservacionistas; promovendo acordos institucionais de ámbito internacional, sobre a base dunha mellor definición de dereitos de pesca (en función de presenza histórica, sobre todo); eliminación de *free-riders* como os que se amparan baixo bandeiras de conveniencia.

A flota galega debera desexa-la anticipación dos acordos neste sentido. En calidade de pioneira en moitos caladoiros internacionais podería ser defendido o seu dereito á presenza futura. Canto máis axiña se emitan sinais claros neste escenario antes desaparecerán as tendencias á sobrepesca e á sobredimensión da flota que se mantiveron nos últimos anos. As actitudes cooperativas serían máis factibles e as solucións globais máis eficientes.

En augas comunitarias debe antepoñerse o criterio da rendibilidade global das pesqueiras. Para o 2002 xa se terán cumprido tódolos períodos de transición e é o momento de reformularse a estabilidade relativa, reconsiderando os impactos rexionais e valorando adecuadamente os criterios de eficiencia.

- 3) En augas comunitarias e españolas, concretando máis o punto anterior, poden deseñarse sistemas de licencias, cotas de especies e cotas de esforzo transferibles. Se estes instrumentos mostran a súa eficacia nun contexto adecuado (e en moitas pesqueiras europeas hai estabilidade suficiente), temos agora, ademais, o dato adicional do desenvolvemento dunha cultura empresarial sobre isto. Ademais das experiencias particulares xa citadas dalgúns países, as compras de empresas, o fenómeno dos *quota-hoppers* ou os intercambios de cota entre Estados mostran as posibilidades que ese recurso ofrece ó mercado máis alá da bandeira dos buques.

En particular, en pesqueiras de altura e grande altura, dentro e fóra de augas comunitarias, podería estenderse a experiencia da flota dos 300. A introducción de cotas individuais ou de días de pesca ou licencia transferibles contribúen a deixar en mans dos axentes privados os axustes entre flota e recursos, en función da súa propia eficiencia.

Tamén, en concreto, nalgunhas pesqueiras de fresco, como o da pescada iberoatlántica (moi importante para Galicia), poden empregarse sistemas de cotas transferibles que consideran a realidade multiflota das pesqueiras. É posible que inicialmente, xa que aquí non hai experiencias previas, se realicen programas limitados (duración plurianual non indefinida, concesión a asociacións pe-

ro non individuais, aínda que si poida haber reparto e transferencia individual dentro da asociación).

Outro caso concreto con problemas nos últimos anos e con tradición en Galicia é o da sardiña. A nosa proposta aquí vai máis cara ó uso de licencias ou cotas de esforzo transferibles. O carácter inestable das poboacións peláxicas de vida curta non aconsella unha dependencia forte das cotas, pero si admite un control do esforzo vía instrumentos de mercado. O problema neste caso é a forte alternancia do cerco con outras artes ou actividades. Unha fixación do esforzo en cerco podería ser compatible con esa diversidade de actuacións, pero pechando o número de licencias en cerco.

- 4) Tanto as dificultades de implantación destes sistemas como os primeiros impactos da introducción destes mecanismos de mercado poden ser mitigados por unha maior participación dos pescadores afectados no proceso inicial e na xestión posterior. Posto que seu é o protagonismo do axuste futuro, anticipa-la súa presenza para fixar proteccións como as mencionadas anteriormente pode contribuír a facilitar eses pasos.

Á hora de concretar en pesqueiras tamén pode facerse diferenciación no sentido da regulación, segundo falemos de dentro e fóra das 12 millas, unha distinción clásica na Unión Europea e de feito con xurisdiccións distintas. Pode ser importante neste sentido enfoca-la protección en rexións costeiras a cambio dunha maior liberalización na altura. Pode ser unha vía adecuada, se por iso entendemos descentralización dentro das 12 millas e instrumentos de mercado fóra delas como vías prioritarias pero non excluíntes. De feito, un intercambio restrinxido de dereitos entre flotas de distinto rango podería tamén funcionar en rexións dependentes da pesca.

- 5) Tamén é importante integra-la política de recursos coa política de estruturas. A retirada do financiamento público debe ir en paralelo á concesión de dereitos privados ós pescadores. Se agora poden ter máis estabilidade, menos incerteza e, probablemente, máis rendibilidade, debe se-la eficiencia privada o criterio que guíe os futuros investimentos. Neste sentido, a administración debera preocuparse máis de garanti-los dereitos de pesca que de subvencionar-los buques. Tamén deben integrarse máis as políticas de recursos e de mercados. A descentralización da xestión e a existencia de instrumentos de mercado nos dereitos de pesca permitiría axuntar eses obxectivos nas decisións empresariais. Os pescadores poderían planifica-la súa campaña pesqueira en función de criterios conxuntos de demanda e de conservación. Incluso neste apartado as decisións de cooperación entre pescadores parecen viables.
- 6) Desde o punto de vista rexional é moi importante conservar un tecido empresarial e económico forte nas distintas actividades relacionadas coa pesca. Aínda que esta cuestión foi tratada só de paso neste estudio, manter centros de deci-

sión en tódolos sectores, extractivo, comercializador e transformador, é un factor de solidez para o futuro.

Neste sentido, é importante coñecer cuál é o valor presente e futuro que unha comunidade (Galicia) lle outorga á pesca en función da súa realidade socioeconómica, os seus custos de oportunidade e as súas expectativas. En gran parte, pero non só por iso, esa valoración dependerá dos pescadores e das súas asociacións. A comunidade, con esa información, trasladará a un escenario máis amplo a súa valoración. A administración deberá ter isto presente para decidir sobre as formas e o sentido da súa intervención no sector.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, L.G. (1977): *Economic Impacts of Extended Fisheries Jurisdiction*. Michigan: Ann Arbor Science.
- BRANDER, K.M. (1978): *El efecto de los límites de 200 millas en la ordenación pesquera en el Noreste del Atlántico*. Roma: FAO.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): *Informe de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la Política Pesquera Común*. SEC(91) 2288 final. Bruxelas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Estudios regionales, socio-económicos en el sector de la pesca. Informe de síntesis*. Bruxelas: Dirección General de Pesca.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995b): *Comunicación de la Comisión. La aplicación de las medidas técnicas en la política común de pesca*. COM(95)669 final. Bruxelas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996c): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del régimen comunitario de la pesca y la acuicultura*. COM(96)363 final. Bruxelas.
- COPES, P. (1981): "The Impact of UNCLOS III on Management of the World's Fisheries", *Marine Policy*, vol. 5 (3), pp. 217-228.
- GARZA, M.D.; SURIS, J.; IGLESIAS, C. (1995): "Gestión de recursos pesqueros transfronterizos: una primera aproximación teórica", *Información Comercial Española*, núm. 742, (xuíño), pp. 141-151.
- GONZALEZ LAXE, F. (1984): *El proceso de crecimiento del sector pesquero español*. A Coruña: Caixa Galicia.
- GULLAND, J.A. (1971): *Manual de método para la evaluación de las poblaciones de peces*. Zaragoza: Acribia.
- GULLAND, J.A. [ed.] (1977): *The Fish Resources of the Ocean*. Surrey: FAO. Fishing News.
- HOLDEN, M. (1994): *The Common Fisheries Policy*. Londres: Fishing News Books.
- IDEGA (1985-1998): *A Economía Galega. Informe*. Santiago de Compostela.
- JENTOFT, S. (1989): "Fisheries Co-Management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", *Marine Policy*, (abril), pp. 137-154.
- MARGALEF, R. (1977): "Los productos primarios de materia viva", en VV.AA.: *Estudio y explotación del mar en Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela.

- MUNRO, G. (1991): "The Management of Transboundary Fishery Resources: A Theoretical Overview", en R. Arnason e T. Bjorndal [ed.]: *Essays on the Economics of Migratory Fish Stocks*. Berlín: Springer-Verlag.
- PENAS, E. (1997): "La gestión de los recursos pesqueros en la Unión Europea" *Papeles de Economía Española*, núm. 71, pp. 182-195.
- VARELA, M. (1985): *Procesos de producción en el sector pesquero de Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela.
- VARELA, M.; GARZA, M.D.; IGLESIAS, C. (1996): "Gestión de pesquerías basada en derechos de pesca. El caso español en materia de regulación pesquera", *Información Comercial Española*, núm. 755, pp. 139-156.
- VARELA, M.; PARDELLAS, X.; SURÍS, J. (1992): "Los esfuerzos innovadores en el sector pesquero", en F.G. Laxe [dir.]: *Estructura Económica de Galicia*, pp. 155-187. Madrid: Espasa-Calpe.
- VARELA, M.; SURÍS, J.; ROCHA, J.M. (1988), "Análisis estructural de la flota", *Información Comercial Española*, núm. 653-654, pp. 36-54.
- VARELA, M.M.; SURÍS, J.C.; GARZA, M.D.; IGLESIAS, C.(1998): *Economía de la pesca. Análisis de los mecanismos de regulación en pesquerías dirigido al estudio y valoración de los sistemas de licencias y cuotas*. (Papeles de Trabajo, 1/1998). A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- VARELA, M.M.; SURÍS, J.C.; GARZA, M.D.; IGLESIAS, C. (2000): *Economía de la pesca. Presente y futuro de la regulación pesquera en Galicia*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos Fundación Pedro Barrié de la Maza
- XUNTA DE GALICIA (1993): *A política pesqueira galega no contexto comunitario*. Santiago de Compostela.