

O PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN DO SECTOR PESQUEIRO EUROPEO

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE
Instituto Universitario de Estudos Marítimos
Universidade da Coruña

Recibido: 17 de novembro de 2005

Aceptado: 21 de abril de 2006

Resumo: A Política Común Pesqueira (PCP) enfróntase a tres grandes retos: o da preservación e conservación dos recursos, o do modelo de xestión dos recursos e os consabidos mecanismos de control e, finalmente, o da competitividade do sector económico da pesca e os seus efectos sociais e territoriais.

A PCP procura os principios da boa gobernabilidade, desexa contribuír a unha pesca responsable e quere estar definida sobre a base dunha compatibilidade cun sistema global de explotación duradeira dos recursos. En suma, a PCP pretende responder con postulados de coherencia entre as súas diferentes accións e garantir a viabilidade do sector pesqueiro no longo prazo. De acordo con estas consideracións, o acceso aos recursos pesqueiros así como os procesos de adaptación das capacidades de pesca ás potencialidades das reservas están constituíndo a prioridade máxima no referido á regulación da pesca. Porén, a súa aplicación subliña a emerxencia de varias traxectorias: a discriminación de determinadas flotas pesqueiras e a territorialización de determinadas pesqueiras.

Este traballo quere reflexionar sobre o asunto e propor recomendacións para o presente sobre as cuestións que son obxecto de discusión entre os axentes da pesca españois ante as novas reformas da política pesqueira comunitaria e ante a actual configuración mundial do sector pesqueiro.

Palabras clave: Regulación pesqueira / Xestión de recursos pesqueiros / Política Común de Pesca / Economía rexional.

THE TERRITORIALISATION PROCESS OF THE EUROPEAN FISHING SECTOR

Abstract: Fishing sector faces three big challenges: preservation of resources; resource management and control mechanisms; and the competitiveness of the economic fishing sector and its social and territorial effects.

Fisheries legislation searches for the principles of good governability; it aims at contributing to responsible fishing; and it wants to be considered compatible with a long-term global exploitation system of resources. In short, it tries to guarantee the long-term viability of the fishing sector.

The access to fishing resources and the processes to adapt the fishing capacities to the potentialities of stocks constitute the maximum priority with regard to fisheries regulation. However, its implementation underlines the emergence of several trends: the discrimination of some fishing fleets and the territorialisation of some fisheries.

This paper intends to answer the issues discussed by fishing agents in view of the new reforms of the Common Fishery Policy and the present situation of the fishing sector.

Keywords: Fisheries legislation / Management of fishery resources / Common Fishery Policy / regional economy.

1. INTRODUCCIÓN

Dous tipos de posicións reflicten intereses contrastados e diverxentes no que atinxe á realidade pesqueira: a existencia de flotas de pesca moi móbiles que desexan liberdade de acción en función da súa propia autonomía, e outras flotas de pesca máis ancoradas nas zonas costeiras que propugnan unha protección e unha preservación de certas áreas específicas para desenvolveren as súas actividades pesqueiras.

En ambas as dúas propostas, os obxectivos céntranse na procura dun equilibrio entre a conservación do ecosistema e a regulación pesqueira, e as demandas socioeconómicas do sector. En consecuencia, as accións recomendadas implican que o esforzo pesqueiro que se debe realizar ten que estar en función das esixencias derivadas da eficacia económica e laboral, por unha parte, e das responsabilidades políticas das institucións á hora de presentar as propostas de ordenación pesqueira, por outra.

A PCP tratou de desempeñar un papel equilibrador no que se refire ás distintas flotas, modalidades e lugares de pesca. Mesmo intentou buscar a coherencia entre elas, sen que ata o momento se acadase un elevado nivel de éxito no que respecta á totalidade dos obxectivos (Wise, 1984; González Laxe, 1999; Lequesne, 2001).

As principais razóns desa falta de coherencia e carencia de éxito céntranse nas dificultades de arbitrar as medidas de conservación e xestión dos recursos. Desta forma, o sistema de xestión de recursos supón avaliar os seguintes aspectos sempre que procuremos optimizar os procedementos de regulación:

- a) O debate sobre a propiedade dos dereitos de pesca.
- b) O método dos límites das cantidades para pescar e a asignación de cotas entre os pescadores, embarcacións e zonas de pesca.
- c) O debate sobre a posta en práctica dun sistema comunitario de control e de sancións coercitivas.

Na actualidade, é coñecido o feito de non existir unha concordancia entre as posibilidades de pesca ofrecidas polas autoridades comunitarias nas augas xestionadas pola Unión Europea con respecto ás demandas de acceso a zonas e as cotas por parte das flotas de pesca. Os axentes produtores reclaman máis opcións de pesca, en tanto que os Estados membros, que posúen *de facto* a propiedade dos recursos, e a propia Comisión Europea só están dispostos a asignar certas cantidades de pesca en función do obxectivo de garantir e preservar os ecosistemas.

Esta discordancia entre as opcións de pesca pon de manifesto que na actualidade existan diferentes aplicacións dos sistemas de xestión (Parlamento Europeo, 2003): a) cotas individuais de pesca, que permitirán desenvolver –con posterioridade– un mercado de dereitos de pesca; b) un sistema de co-xestión, en que o dereito de acceso asignado a certas flotas permite desenvolver a súa actividade en zonas pesqueiras moi concretas baixo a tutela administrativa nacional; e c) un sistema de acceso aberto e libre, en función das posibilidades de orde política e das condutas específicas dos axentes económicos.

Estas consideracións reflicten a problemática derivada da concesión dos dereitos de pesca e dos sistemas de xestión, pois as súas determinacións supoñen establecer os límites en canto ao número de embarcacións que poden acceder e en canto ás persoas que poden traballar nas zonas de pesca (Proutière-Maulion, 1998). Isto é, distingue entre “os incluídos e os excluídos”, o que subliña a exclusividade de acceso para algúns e a discriminación ou exclusión para os outros.

A estratexia actual da Comisión Europea defínese por obxectivos de conservación e xestión dos recursos pesqueiros no medio prazo, adoptados a cada *stock* e área de pesca, sobre a instauración de planos de xestión plurianuais e fundamentada en decisións baseadas en informes científicos.

Porén, este sistema de xestión non incide nin no método nin na conformación da asignación inicial dos dereitos de pesca. Tampouco fai mención á duración das posibilidades de acceso ás zonas pesqueiras nin ás posibilidades de pesca. Deste xeito, a garantía de acadar os obxectivos finais queda en interdito á vez que permite o desenvolvemento de conflitos entre flotas, entre modalidades de pesca e mesmo entre Estados membros polas asignacións das condicións de acceso e de pesca.

O segundo problema observado é o relativo á insuficiencia e á escasa eficacia do sistema de control. Actualmente, o marco institucional europeo sobre o que se funciona está fragmentado e resulta discriminatorio para certas flotas no que atinxe aos aspectos da vixilancia e das sancións. Ao non existir un sistema de control centralizado e harmonizado, non está garantida a igualdade de trato e de execución na súa aplicación. Os diversos sistemas xurídicos dos Estados membros presentan importantes disparidades en canto aos niveis de infracción e de sanción. Isto significa que se aplican mecanismos de inspección moi rigorosos en certas zonas pesqueiras, en tanto que observamos comportamentos laxos noutras áreas. Da mesma maneira, os procedementos sancionadores diferéncianse de xeito significativo en cada país (González Laxe, 1999, 2002).

O terceiro aspecto relevante é aquel que atinxe á coherencia das políticas parciais. A PCP non ten unha dimensión poliédrica (Flaesch-Mougin, Charles-Le Bihan e Lequesne, 2003) que poida inscribirse, á vez, nunha dimensión social e territorial. Esta cuestión presenta problemas en canto á participación dos axentes e non permite a consideración de espazos funcionais e de identidades territoriais singulares. Da mesma forma, resulta fácil colixir que pode chegar a condicionar os procesos de verticalización sectorial ao fraccionar as cadeas de produción e diminuír a formación de valor engadido aos produtos territorializados.

En resumo, a posta en marcha dos mecanismos de avaliación dos recursos e das posibilidades de acceso e de pesca non está o suficientemente asociada ao proceso de xestión de cotas nin ao sistema de control. Por iso, estímase que a descentralización dos procesos de decisión (delegación nos Estados membros de certas responsabilidades concretas en canto á adopción de medidas específicas de conservación no nivel local) ou o proceso de recoñecer as colectividades territoriais (baixo o principio de subsidiariedade) nunha nova participación na toma de decisións, están conducíndonos a unhas novas formas de territorialización da actividade pesqueira.

As territorialidades entendidas como as relacións espaciais entre actores económicos e entre estes e a súa contorna material poden dar conta da evolución do sector pesqueiro e dos novos mecanismos de implantación. Nese sentido, explícanse as novas propostas das empresas á procura de “condicións e dereitos de acceso” ou dos propios Estados para “defender a propiedade do recurso e a súa asignación”.

No sector pesqueiro podemos distinguir varias tipoloxías en función das consideracións do territorio e dos seus compoñentes.

Táboa 1.- Tipoloxías do sector pesqueiro

MUNDO PESQUEIRO ARTESANAL E COSTEIRO	<ul style="list-style-type: none"> *Caracterizado á vez pola vinculación territorial e enraizado na tradición e nas relacións de veciñanza local. *Mantén unha forma de xerarquía específica, que presupón unha relación de estima que garante a autoridade no ciclo produtivo. *Responde a dispositivos asociados á familia que se rexen pola fórmula da casa-empresa familiar.
MUNDO PESQUEIRO INDUSTRIAL	<ul style="list-style-type: none"> *Réxese acudindo a un sistema de selección de investimentos e de cálculo de rendibilidades. *Existen regras e eixes que definen as coordenadas. *A eficacia é o principio superior común. *Depende da capacidade de organización para responder utilmente ás necesidades. *Pode presentar homoxeneidades de carácter espacial e relacións sincrónicas na modalidade industrial.
MUNDO PESQUEIRO GLOBALIZADO	<ul style="list-style-type: none"> *A competencia en calidade e en diferenciación do produto subliña o prezo. *O espazo é mundial, sen límites nin distancias. *A circulación de bens, de capitais e de persoas é libre. *Os axentes son todos clientes, competidores, compradores ou vendedores. *As relacións están marcadas polas condicións de oportunidade e da asunción do risco empresarial. *As relacións comerciais e de espazo-custo son os elementos que constrúen a territorialidade do mundo mercantil.

A partir das características dos produtos pesqueiros, podemos salientar tres situacións dependendo da utilización das diferentes tecnoloxías, da produción (economías de escala ou economías de variedade) e do mercado (riscos ou incertezas): a) produtos personalizados; b) produción en masa; e c) produtos estándar. Cada un destes produtos corresponde a unha forma diferente de coordinación entre os axentes económicos. E os procesos de especialización constitúen as identidades económicas dos territorios (como identificación dunha parte da produción e como oferta de certas calidades) e subliñan, á vez, a particularidade de cada produto.

2. AS CONDICIÓNS DE ACCESO ÁS ÁREAS DE PESCA: A COMPARTIMENTACIÓN TERRITORIAL

A Convención das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar do ano 1982 definiu a zona económica exclusiva como unha área, que se estende ata as 200 millas náuticas, en que cada Estado membro costeiro posúe un dereito de soberanía co obxectivo da explotación e da posta en valor da conservación e da xestión dos recursos naturais, así como un dereito de exercer a xurisdición sobre esta área. A aplicación desta zona económica exclusiva cobre a case totalidade da plataforma continental sobre a que se sitúan e habitan a maioría dos recursos da pesca. Atendendo aos contidos e aos acor-

dos das convencións, cada Estado costeiro debe e pode determinar a súa capacidade de captura na súa zona económica exclusiva permitindo, así mesmo, establecer as condicións de acceso a outros Estados sobre os excedentes das súas capturas. A mencionada convención determina que o mar territorial é exclusivo deste Estado costeiro e que se pode estender ata as 12 millas náuticas.

O último decenio foi pródigo en cuestións referidas á ordenación pesqueira (García e Hayashi, 2000). Dunha parte, observamos como aqueles dereitos de propiedade e condicións de acceso asociados a pesqueiras que se estenden máis alá ou que están fóra das xurisdicións nacionais fóronse aclarando grazas a unha serie de acordos internacionais. Deste modo, no ano 1993 adoptouse o Acordo da FAO para promover o cumprimento das medidas internacionais de conservación e ordenación por parte dos buques que pescan en mar aberto. Este acordo trata de reforzar a exclusividade dos dereitos de propiedade e as condicións de acceso dos buques que traballan en mar aberto e de sinalar as responsabilidades que adquiren as autoridades en materia de ordenación pesqueira co obxecto de controlar esta actividade. Da mesma forma, aprobouse no marco das Nacións Unidas un acordo sobre as poboacións de peixes transzonais e as especies altamente migratorias (1995) co obxecto de definir os dereitos de propiedade e o fortalecemento das responsabilidades do Estado do pavillón cando se trate da explotación desas poboacións pesqueiras. Adoptouse, igualmente no ano 1995, o *Código de conduta de pesca responsable*, baixo a égida da FAO, e puxéronse as bases para as regulacións sobre as pesqueiras profundas ao longo das discusións emprendidas desde a Conferencia da FAO sobre pesqueiras en augas profundas que tivo lugar en Vigo no 2003.

Baixo estes principios, os países da Unión Europea definiron o seu mar territorial ata as 12 millas, de aí que a xestión comunitaria se concentre na franxa entre as 12 e as 200 millas, aínda cando, baseándose en consideracións históricas e en certos casos de reciprocidade entre países, existan posibilidades recíprocas de pesca para flotas concretas na franxa das 6 ás 12 millas de cada Estado. Desta forma, podemos diferenciar: a) o establecemento do límite de acceso ás augas do mar territorial (12 millas); e b) a definición do principio de exclusividade para as flotas do Estado costeiro, abrindo só a posibilidade de aplicar un principio de preferencia para o acceso á banda contigua ao mar territorial. Por iso, os actuais debates céntranse en considerar novas situacións: a) como e quen regula e ordena a xestión pesqueira na zona “máis alá das 200 millas”, e con base en que principios; e b) que pode suceder no espazo entre as 12 e as 200 millas, podendo desagregarse en varias subzonas: de 0 a 6 millas; entre as 6 e as 12 millas; entre as 12 e as 24 millas, atendendo ás distintas resolucións nacionais e aos manifestos reivindicativos das organizacións profesionais na procura dunha maior apropiación e exclusividade das zonas pesqueiras.

A continua mutación da orde pesqueira internacional nos últimos anos axúdanos a salientar a existencia de varios eixes de cambio. Uns países e unhas flotas determinadas concentraron os seus esforzos na modificación dos dereitos de acceso e na limita-

ción das condicións de accesibilidade. Un segundo grupo de países e de embarcacións trataron de incrementar a soberanía ou a reivindicación dun “interese especial” sobre os recursos pesqueiros nunha zona máis ampla da correspondente ás 200 millas, o que os xuristas denominan a “xurisdición rampante” ou “mar presencial” (Orrego Vicuña, 1993; Labat, 1997). Un terceiro grupo, avaliando as modificacións xeradas e os cambios en torno aos fluxos comerciais e de distribución, desenvolven novas estratexias de implantación e localización de industrias vinculadas ao sector pesqueiro. Por último, outra tendencia, analizando os impactos socioeconómicos sobre as zonas dependentes da pesca, reclama a aplicación dos principios de subsidiariedade e de rexionalización mariña para acadar maior nivel de apropiación e territorialización das actividades pesqueiras.

De nos atermos á progresiva tendencia da “nova compartimentación territorial” dos espazos pesqueiros definidos polas traxectorias tendentes cara a unha maior capacidade xurídica para determinar a acción da xestión dos recursos pesqueiros, observaremos que estamos a asistir a varios procesos de indubidable interese e relevancia:

- a) Acelérase o proceso de especialización produtiva, isto é, as flotas reorientan as súas capturas cara a determinadas especies, xerarquizando os obxectivos de captura co obxectivo de lograr unha maior capacidade produtiva que contribúa a un maior nivel de cota de produción e unhas máximas posibilidades de acceso e de pesca das especies obxecto de extracción. Esta especialización procura a concentración produtiva e marca as ofertas e as subministracións regulares tanto aos mercados situados en países desenvolvidos como aos países en desenvolvemento. Esta progresiva especialización produtiva determinará a existencia de mercados específicos para cada unha das especies que, ademais, adquirirán paulatinamente maiores cotas de mercado.
- b) Intensifícase a exclusividade das unidades de pesca no referido ás áreas de pesca e ás especies, ao se levar a cabo un proceso de asignación de dereitos de propiedade e ao determinar as condicións da posibilidade de transferir estes dereitos de pesca, concentrando estas oportunidades e tratando de conseguir e reter o maior nivel de control da produción das especies obxectivo de captura. Constitúen, en consecuencia, novas posibilidades para as empresas e incrementan as posibilidades de pesca.

Estes fenómenos tratan de illar o comportamento nacional e empresarial de perturbacións esóxenas e de “reducir” a heteroxeneidade pesqueira existente ata daquela, reforzando a actuación individualizada das sinaturas como se estivésemos nos casos de propietario único dos recursos, diminuíndo as incertezas vinculadas ás situacións de recursos comúns.

A nova “compartimentación” ou a nova “territorialización” do mar suscita tanto mutacións nos modos de produción coma nos modos de distribución dos produtos pesqueiros. Os impactos sobre a economía pesqueira virían definidos, en consecuen-

cia, sobre varios planos: a) favorece os axustes estruturais; b) incita á adaptación e á flexibilidade produtiva; c) reduce os custos de transacción; d) alenta a institucionalización das axudas estruturais; e) alimenta as novas implantacións de distribución e da loxística económica.

Ante este panorama non está de máis subliñar, así mesmo, as primeiras respostas dos Estados fronte ás posicións dos novos actores económicos. Estamos a observar tres tendencias moi novas: a) a captación de novas cotas permitíranos observar a emerxencia de novos actores económicos na pesca; b) asistimos a certos procesos de desterritorialización, deslocalización e relocalización alentados pola primacía dos intereses comerciais sobre aqueles baseados na preponderancia da soberanía dos Estados; c) prodúcese unha fractura entre a correspondencia armadores/buques, que noutrora era clásica, e que, na actualidade, responde a dúas lóxicas distintas: a produtiva (utilización máxima das regras do mercado interior e, polo tanto, pescar canto máis se poida) e a lóxica comercial (vender onde sexa máis eficiente e, polo tanto, importar de onde sexa máis barato e proceder á venda onde sexa máis eficiente).

Na medida en que os Estados non renunciaron á súa capacidade de protexer as súas economías nacionais fronte ás estratexias das empresas, debemos ser conscientes que nos situamos fronte a dúas lóxicas de enorme significado e consistencia que virían definidas polo seguinte aserto: “as lóxicas territoriais e mais as lóxicas do mercado coexisten en equilibrio permanente”. Así entendemos os distintos movementos dos “xogadores” (*players*): mentres que uns queren escapar do monopolio das autoridades institucionais, outros desexan protexer os seus territorios, recursos e os intereses dos pescadores.

A regulación do acceso á pesca converteuse, pois, en algo indispensable. A situación actual de fortes sobrecapacidades pesqueiras, resultado dunha intensa explotación dos recursos e dos avances tecnolóxicos, obriga a redefinir novas condicións da actividade (Frost e Lindebo, 2003).

As institucións reaccionan ante os novos contextos e regulan os réximes de propiedade dos recursos, os mecanismos de asignación dos dereitos de pesca e os órganos de regulación. Unha maneira de observar a tendencia da actividade económica da pesca é mostrar e clasificar as distintas etapas da evolución da estratexia empresarial:

- a) Intensificación da explotación das especies nobres que constitúen a demanda das poboacións con maiores niveis de renda.
- b) A diversificación da pesca ata outras especies de menor valor e abundancia.
- c) A reorientación das flotas industriais cara ás novas zonas pesqueiras, intensificando os procesos de extensión do raio de operacións das unidades pesqueiras (novas áreas), os procesos de captura de pesca (en zonas máis profundas) e a diversificación (novas especies pesqueiras susceptibles de seren demandas polos novos mercados).
- d) As novas fórmulas de orde xurídica para a constitución de sociedades e os procesos de deslocalización dos investimentos.

A expansión da pesca realizarase no marco do principio de liberdade de pesca (Koers, 1973). Tras a Convención das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar, o reparto das posibilidades de pesca inclínase cara aos países costeiros. En consecuencia, o problema substancial radica en que os pescadores non dispoñen de dereitos de pesca exclusivos sobre aquelas especies demandadas. Desta maneira, podemos afirmar que os produtores: a) non poden preservar totalmente os *stocks*, na medida en que o seu comportamento é individual e, en ocasións, egoísta; sosteñen unha dinámica de captura e extracción á procura da máxima cantidade (“*race to fish*”) e con horizontes no curto prazo; b) a actual dinámica da sobrepesca deriva da ineficacia das medidas de regulación; e c) o rendemento de cada produtor está afectado polo comportamento dos demais pescadores que explotan os mesmos *stocks*. En suma, a regulación debería centrarse no conxunto das condicións de acceso e das prácticas usadas polos produtores.

Actualmente, o acceso aos recursos está regulado: a) polos réximes de exclusividade que definen os dereitos e obrigas das persoas ou asociacións de produtores que aseguran os recursos (propiedade) e as capacidades (dereitos de pesca) dun control da regulación de acceso; b) polos mecanismos de atribución e de intercambio dos dereitos de pesca; e c) polas estruturas encargadas da posta en marcha das regulacións.

Desta maneira, distínguense a propiedade dos recursos e os dereitos de pesca vinculados aos recursos. Os primeiros son regulados polas estruturas públicas ou para-públicas, que fixan para cada *stock* un límite de explotación baseado na produtividade das reservas e nas análises económicas das pesqueiras, para posteriormente proceder a asignarlles ás embarcacións as cotas de captura ou as licenzas de pesca sobre a base dos límites preestablecidos. Mentres, os dereitos de pesca son atribuídos directamente aos produtores/axentes, podendo ser intercambiados en función das regras dos sitios, das prácticas tradicionais ou propias da pesca e das configuracións dos grupos, e por sistemas de canons/licenzas/censos a través de mecanismos que regulan o intercambio mercantil dos mencionados dereitos de pesca.

Nestas condicións, apreciamos tendencias que significan e implican unha dinámica conducente a unha selección de pescadores-produtores. Nese momento, as implicacións económicas destas decisións son evidentes. Asistimos:

- a) Á especialización dos intercambios atendendo ás especies capturadas.
- b) Á integración nos circuitos internacionais de industrialización, transformación e distribución.
- c) Á transformación e especialización das colectividades ribeirás.
- d) Ao desenvolvemento das innovacións técnicas.

A Política Común de Pesca mantén un sistema de asignación de licenzas de pesca que é discriminatorio e competitivo; non se apoia nos mecanismos de mercado e

non facilita o acceso de novos operadores ás pesqueiras (Lequesne, 2001). Baixo o sistema actual resulta difícil acadar a optimización dos niveis de renda económica e, en consecuencia, non é fácil establecer valores reais dunha licenza de pesca, tendo en conta a especificidade da pesqueira.

É evidente, xa que logo, que non é posible o desenvolvemento harmonioso de cada rama de actividade na medida en que non temos a opción de valorarmos os nosos dereitos de pesca e as nosas condicións de acceso ás pesqueiras. Ante o feito de presentar o sector pesqueiro unhas actividades moi heteroxéneas, moi diversas e moi concentradas nas zonas costeiras e periféricas (a miúdo en rexións desfavorecidas), a cuestión chave radica en como protexer as poboacións locais, tributarias da pesca, e como chegar a xerar e a desenvolver os niveis de confianza necesarios para soste-lo sector pesqueiro nestes territorios.

Na medida en que os espazos funcionais na pesca deben estar articulados sobre os espazos de produción (definidos polas condicións de acceso), os espazos de mercado (definidos polas relacións cos clientes) e os espazos de apoio (definidos pola relación “fóra de mercado” e asociados ás economías territoriais), podemos enxergar un novo concepto de territorialidade como un espazo que non é autónomo.

En efecto, as novas funcións resultan da organización, da articulación e dos dispositivos das actividades produtivas, transformadoras, comerciais e de distribución e loxística, ao tempo que a estabilidade dos roles estaría estruturada segundo as diferentes funcións e actitudes das colectividade e dos axentes.

3. OS PROCESOS DE TERRITORIALIZACIÓN NA XESTIÓN DAS PESQUEIRAS

Debemos salientar tres cuestións: a descentralización do proceso de decisión e a delegación da responsabilidade nos Estados membros; o recoñecemento ás colectividade territoriais dunha maior participación na toma de decisións; e a participación máis profunda na definición das estratexias de xestión integradas nas zonas costeiras.

Os pescadores non estiveron suficientemente vinculados ao proceso de adopción de decisións. Por iso, os profesionais da pesca rexeitaron unha política comunitaria que estimaban que non era común, racional e aceptable. En consecuencia, as súas reclamacións xiran en torno ás implicacións na avaliación dos *stocks*; ás implicacións na atribución e reparto dos recursos; ás implicacións na xestión das pesqueiras específicas; e ás implicacións na xestión e valoración dos recursos.

En suma, os produtores desexan combinar “unha necesaria descentralización da xestión e unha estreita concentración de políticas e medidas específicas de xestión”. Esta participación debe ser considerada nun nivel territorial concreto, permitindo unha implicación total de todas as partes, e debe, igualmente, compren-

der tamén outras cuestións importantes, tales como a seguranza dos buques, a regulación das condicións de traballo, o papel da mocidade no sector, etc.

Cal foi a contribución da Política Común de Pesca á cohesión territorial en materia pesqueira? Actualmente, non existe un desenvolvemento completo de medidas que resulten positivas a este respecto. Cómpre facer dúas observacións:

a) A consideración e a aplicación das cotas nacionais, repartidas con base no principio da estabilidade relativa, non favorece as consideracións demandadas desde as zonas costeiras particulares. É dicir, as ratios que mostran a dependencia de certas colectividade rexionais non permiten, fóra da determinación das cotas, ter en conta especificacións que teñen unha grande importancia para unha colectividade. A noción “zona dependente da pesca” non é suficiente para ter en conta a relación industria/recursos e as cotas nacionais.

A Política Común de Pesca non está rexionalizada, senón que está parcelada e acusa unha relevante falta de coherencia en materia de reparto e de xestión de recursos. Ademais, a PCP non abordou unha clasificación das zonas dependentes da pesca sobre a base dunha estandarización das tecnoloxías e produtos, dos niveis de industrialización das actividades de transformación, e do desenvolvemento das regulacións nacionais.

Desde o comezo da década dos anos noventa, o sector pesqueiro evolucionou cara á combinación de dúas estratexias: unha de ámbito económico e comercial, e a outra de mercado contido territorial. Na primeira búscase a eficacia económica, sen importar a localización das fábricas, buques, produtos, etc. O seu límite é o contexto internacional e a súa obriga inmediata a integración produtiva nun contexto de maior competencia e rivalidade de produtos. Pola contra, a lóxica territorial céntrase na procedencia do produto, facendo referencia aos elementos identificadores e singulares do territorio e potenciando as singularidades específicas do funcionamento do sector, sobre todo na súa fase extractiva e no carácter da súa organización propia e asociada.

A actual tendencia á diversificación dos modos de comercialización e das súas territorialidades esixe a formalización de modos de coordinación entre produtores e consumidores que impliquen transformacións profundas. Unha clasificación desta conxunción de estratexias de comercialización e distribución simplifícamola da seguinte forma.

Táboa 2.- Elementos distintivos dos produtos pesqueiros

PRODUTO	MODO DE COMERCIALIZ.	MUNDO	RELACIÓN PRODUTOR-CONSUMIDOR	GARANTÍA	TERRITORIO
Estándar	Grandes distribuidores	Industrial	Despersonalizado	Sobre base de marca e reputación	Espazo homoxéneo
Específico	Pequenos e grandes distribuidores	Costeiro	Interpersoal ou de identidade rexional ou local	Sobre base da súa orixe e etiqueta	Espazos de proximidade con inserción en espazos internacionais de venda

b) A diversidade das flotas pesqueiras obríganos á “redefinición das diferentes modalidades e condicións das actividades estruturais”. Así, por exemplo, os buques dunha lonxitude inferior aos 12 metros deben ter unhas posibilidades diferentes aos demais ou, dito doutra forma, non poderían ser suprimidos de maneira inmediata, senón organizadamente; deberían contar con apoio financeiro coa condición de non contribuíren a un aumento do esforzo de pesca, de non posuíren rendas complementarias e de estaren baseados en estruturas familiares. É dicir, estamos fronte a unha pesca diversificada e de pequeno tamaño que se converte no soporte económico de gran parte das poboacións costeiras nas rexións europeas obxectivo número 1. As accións por parte da PCP deberían contemplar estas especificacións á hora da formulación das directrices comunitarias.

O impacto das accións estruturais nas zonas dependentes da pesca puido beneficiar certos produtores ao longo dos últimos anos; porén, ata o momento as medidas de reconversión socioeconómicas postas en marcha evolucionaron tanto cara a un apoio da actividade como cara á desestabilización do emprego. As consecuencias desta aposta aceleran, en consecuencia, un fraccionamento territorial e un descenso da actividade extractiva en certas áreas.

O desenvolvemento do ordenamento xurídico internacional sustentouse en dous eixes: a) os elementos político-económicos e b) os correspondentes aos aspectos relacionados cos ecosistemas e cos aspectos biolóxicos. Co desenvolvemento do primeiro deles aséntase o recoñecemento dos dereitos e os niveis de utilización das áreas de pesca e, a continuación, asístese a unha fragmentación e a unha descentralización das posibilidades e da asignación de dereitos de pesca.

A comunidade internacional, consciente da necesidade de regular e de explotar de maneira racional e sustentable os recursos pesqueiros, encarga non só aos Estados a misión de aplicaren medidas de política e ordenación pesqueira –*Conferencia sobre ordenación e desenvolvemento pesqueiro* (Roma, 1983)–, senón que amplía ese cometido aos organismos internacionais de pesca (OIP).

Os OIP son organismos de carácter permanente que teñen como misión a organización da xestión dos recursos pesqueiros existentes nunha área determinada ou sobre unha especie concreta, ao promoveren unha explotación racional deles e favoreceren a cooperación entre Estados. A proliferación destes OIP foi notoria ao longo do século XX e os seus límites posúen unha importancia variable. Aínda que o marco da súa intervención, isto é, o seu fundamento, os fai depender estreitamente dos Estados que os crean e compoñen, non é menos certo que as súas actividades están bastante limitadas pola súa propia natureza (Swan, 2003).

Existen varias clasificacións: a) organismos especializados sobre zonas determinadas (exemplo, a Comisión Pesqueira do Atlántico Nordeste); b) organismos sobre categorías de especies asociadas a unha zona oceánica concreta (a Comisión para a Conservación do Atún); c) organismos sobre zonas de competencia definidas en termos xerais (a Comisión de Pesca para o Océano Índico); d) organismos sobre espazos mariños que superan a súa propia denominación (o Consello Xeral de Pesca do Mediterráneo, que amplía as súas competencias ao mar Negro).

Así mesmo, podemos salientar que existen OIP creados pola FAO que poden ser de catro clases: a) abertos a todos os Estados membros da FAO establecidos por conferencias ou polo Consello de Organización; b) mixtos, que non son cubertos máis que por aqueles Estados membros da FAO cuxos territorios están situados na totalidade ou en parte da rexión, e cuxa creación se fai polo Consello ou pola Conferencia con outras organizacións intergubernamentais; c) compostos por Estados membros escollidos pola Conferencia e os seus estatutos fixan os criterios de selección dos seus membros; d) conxuntos, institucionalizados por acordos internacionais aprobados pola Conferencia ou polo Consello.

Entre os organismos internacionais de pesca da FAO cabe sinalar os seguintes: o Comité de Pesca para o Atlántico Centro-Oriental (CECAF), a Comisión de Pesca para o Atlántico Centro-Occidental (WECAFC), a Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (APFIC), a Comisión Xeral de Pesca do Mediterráneo (CGPM) e a Comisión do Atún para o Océano Índico (IOTC).

Tamén existen OIP independentes, que non foron creados por decisións da FAO, que posúen personalidade propia, que foron impulsados por unha convención *ad hoc* e que posúen competencias sobre unhas zonas determinadas ou que se dedican á protección dunha especie definida. Entre eles están os seguintes: a Comisión para a Conservación dos Recursos Vivos do Antártico (CCAMLR), a Comisión para a Conservación do Atún Vermello do Sur (CCSBT), o Organismo de Pesca do Foro Pacífico Sur (FFA), a Comisión Internacional do Atún Tropical (CIAT), a Comisión Internacional de Pesca Mar Báltico (IBSFC), a Comisión Internacional para a Conservación do Atún do Atlántico (ICCAT), a Organización de Pesqueiras do Atlántico Noroeste (NAFO), a Comisión de Pesqueiras do Atlántico Nordeste (NEAFC), a Organización de Pesca do Atlántico Sur-Oriental (SEAFO), a Comisión Internacional do Hipogloso no Pacífico (IPHC), a Comisión para o Salmón do Pacífico (PSC), a Comisión Permanente do Pacífico Sur (CPPS), ou a propia Comisión Baleeira Internacional (IWC).

Táboa 3.- Organismos rexionais de pesca

ÁREAS E ÁMBITOS QUE ABARCAN	ORGANISMOS REXIONAIS
Organismos dependentes da FAO	APFIC, COPESCAL, GFCM, SWIOFC, CECAF, CWP, IOTC, WECAFC, CIFA, EIFAC, RECOFI
Organismos globais e transocéánicos	ACFR, CWP, CCAMLR, IWC, CCSBT, OLDEPESCA
Organismos do océano Atlántico	AAFC, CECAF, ICCAT, NAMMCO, SEAFO, CARPAS, COFREMAR, ICES, NASCO, SRFC, COREP, ISBF, NAFO, NEAFC, WECAFC
Organismos do océano Pacífico	APFIC, IATTC, NPAFC, PSC, CEPTFA, CPPS, IPHC, NACA, SPC, FFA, WCPFC, PICES, SEAFDEC
Organismos do océano Índico	BOBP-IGO, SWIOFC, IOTC, WIOTO, RECOFI
Organismos do mar Mediterráneo	GFCM
Organismos de augas interiores	APFIC, EIFAC, NACA, CIFA, MRC, COPESCAL, LVFO

Táboa 4.- Clasificación dos organismos rexionais de pesca

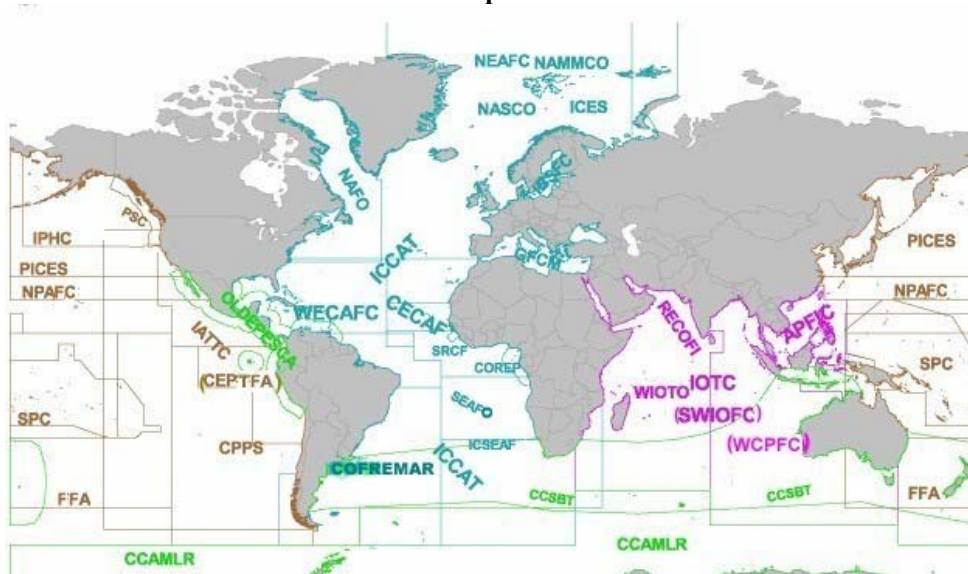
CLASIFICACIÓN DOS ORGANISMOS EN FUNCIÓN DAS SÚAS COMPETENCIAS	ORGANISMOS REXIONAIS
Organismos de xestión	CEPTFA, ICCAT, NASCO, CCSBT, IOTC, NEAFC, GFCM, IPHC, NPAFC, IATTC, IWC, PSC, IBSFC, WCPFC, SEAFO, NAFO, SWIOFC
Organismos consultores	AAFC, COPESCAL, LVFO, WECAFC, APFIC, COREP, NAMMCO, WITO, BOBP-IGO, CPPS, MARC, SEAFDC, CARPAS, COFREMAR, OLDESPESCA, CECAF, EIFAC, RECOFI, CIFA, FFA, SRCF
Organismos científicos	ACFR, CWP, ICES, NACA, PICES, SPC

Táboa 5.- Relación de acrónimos e ano de establecemento dos organismos rexionais de pesca

CEPTFA: Council of the Eastern Pacific Tuna Fishery Agreement (1983)	PSC: Pacific Salmon Commission (1985)	COREP: Comité Régional des Pêches du Golfe de Guinée (1984)	EIFAC: European Inland Fisheries Advisory Commission (1957)
ICCAT: Comisión Internacional Conservación Atún Atlántico (1966)	IBSFC: Comisión Internacional de Pesca Mar Báltico (1973)	NAMMCO: North Atlantic Marine Mammal Commission (1992)	RECOFI: Regional Commission for Fisheries (1999)
NASCO: Organización Conservación Salmón Norte Atlántico (1982)	WCPFC: Western Central Atlantic Fishery Commission (2000)	WIOTO: Western Indian Ocean Tuna Organization (1991)	CIFA: Committee for Inland Fisheries of Africa (1971)
CCSBT: Commission for the Conservation of Southern Marine Bluefin Tuna (1994)	SEAFO: South East Atlantic Fisheries Organization (2001)	BOBP-IGO: Bay of Bengale Program Intergouvernement Organization (2003)	FFA: Forum Fisheries Agency (1979)
IOTC: Indian Ocean Tuna Commission (1993)	NAFO: Northwest Atlantic Fisheries Organization (1978)	CPPS: South Pacific Permanent Commission (1952)	SRCF: Sub-Regional Comisión on Fisheries (1985)
NEAFC: North East Atlantic Fisheries Commission (1980)	SWIOFC: Southwest Indian Ocean Fisheries Commission	MRC: Mekong River Commission (1995)	ACFR: Advisory Committee on Fisheries Research (1993)
GFCM: General Fisheries Council for the Mediterranean (1949)	AAFC: Atlantic African Fisheries Conference (1991)	SEAFDEC: Southeast Asian Fisheries Development Center (1967)	CWP: Coordinating Working Party of Fisheries Statistics (1959)
IPHC: International Pacific Halibut Commission (1953)	COPESCAL: Commission for the Inland Fisheries of Latin America (1976)	CARPAS: Regional Fisheries Advisory Committee for the Southwest Atlantic (1997)	ICES: International Council for the Exploration of the Sea (1902)
NPAFC: North Pacific Anadromous Fish Commission (1993)	LVFO: Lake Victoria Fisheries Organization (1994)	COFREMAR: Joint Technical Commission for the Argentine / Uruguai Maritime Front (1974)	NACA: Network of Aquaculture Center in African-Pacific
IATTC: Inter-American Tropical Tuna Commission (1950)	WECAFC: Western Central Atlantic Fishery Commission (1973)	OLDEPESCA: Latin American Organization for the Development of Fisheries (1984)	PICES: North Pacific Marine Science Organization (1992)
IWC: International Whaling Commission (1946)	APFIC: Asian-Pacific Fisheries Commission (1948)	CECAF: Fisheries Commission for the Eastern Central Atlantic (1967)	SPC: Secretary of the Pacific Community (1948)

Os organismos internacionais de pesca están cobrando unha importancia crecente, particularmente nos caladoiros de soberanía compartida ou naqueles supostos de xestión de especies transzonais e migratorias. Constitúen, así mesmo, un instrumento especialmente adecuado para as finalidades de xestión dos recursos pesqueiros, ofrecen un marco xurídico que permite reflectir os trazos exclusivos das zonas e especies que abranguen en virtude da súa territorialidade, e contribúen a evitar os conflitos de intereses entre os Estados.

Mapa 1



Destá forma, pódese afirmar que se todos os mares parecen cubertos por estas organizacións, non todos os recursos o están, de aí a necesidade de incrementar a preocupación pola ordenación pesqueira e de responder aos niveis da competencia reguladora.

4. OS CONSELLOS CONSULTIVOS REXIONAIS DE PESCA NA UNIÓN EUROPEA

A Comisión Europea adoptou unha proposta pola que se establece un marco común para os consellos consultivos rexionais (CCR) (Decisión do Consello, de 19 de xullo de 2004, pola que se crean os consellos consultivos rexionais en virtude da Política Pesqueira Común). Estes CCR teñen como misión: a) reforzar o diálogo entre as partes indicadas no proceso da toma de decisións da PCP; b) reforzar a confianza entre a comunidade científica e o sector, incrementando a transparencia e

fomentando o diálogo no traballo de asesoramento científico sobre o estado das poboacións de peixes; e c) proporcionarlles asesoramento e recomendacións aos Estados membros e darlles conta dos problemas relativos á aplicación da PCP.

Para garantir estas misións, o enfoque das actuacións dos CCR deberán adecuarse ás características dos caladoiros e das zonas de pesca afectadas, deberán sosterse sobre un enfoque equilibrado e coherente e deberán establecerse elementos comúns en todos os CCR.

As áreas e rexións propostas son as seguintes: a) o mar Báltico e o mar Mediterráneo, c) o mar do Norte, d) as augas noroccidentais, e) as augas suroccidentais, d) as poboacións peláxicas, e e) as flotas de altura/longa distancia.

Cada CCR abranguerá unha zona marítima baixo xurisdición de, cando menos, dous Estados membros, para que desta forma todas as pesqueiras estean cubertas e se poidan evitar duplicacións ou superposicións de competencias.

A finalidade da instrumentalización das medidas deseñadas é superar “a excesiva centralización e xestión dirixida de arriba a abaixo” para un maior achegamento da política pesqueira ás rexións e ás persoas afectadas. Desta forma, as finalidades e o funcionamento dos CCR baséanse nas seguintes cuestións: a) a preparación de informes, recomendacións e suxestións sobre calquera aspecto da pesca na zona que cubran; b) a transmisión aos organismos responsables e competentes, aos Estados membros ou á Comisión de preocupacións e de suxestións no ámbito da xestión e ordenación pesqueira; c) garantir a participación dos axentes pesqueiros; e d) contribuír a mellorar a gobernabilidade. Entre as debilidades estruturais dos CCR salientamos: a) o escaso nivel de competencia, pois só aborda recomendacións e proposicións; b) as decisións condicionadas, isto é, están vinculadas ás posteriores aplicacións dos Estados membros e da Comisión Europea; c) o excesivo nivel burocrático na súa composición e a forte dependencia financeira da Comisión Europea.

Á luz destes novos elementos que inciden nos mecanismos de xestión, as primeiras conclusións que achegan son que “os territorios da xestión se fixeron necesarios”. As consecuencias que se enxergan posúen distintas implicacións: dunha parte, o campo da intervención é variable e, doutra, o campo da competencia é fluante.

É dicir, unha vez creados os CCR pola Comisión Europea, a xestión fórmulase sobre os espazos e sobre as especies. As coordenadas xeográficas están delimitadas, e sobre elas impóñense os criterios de xestión por medio dos distintos niveis de competencias. Os principais problemas céntranse en como abordar a mobilidade e a interdependencia dos recursos pesqueiros, así como os fenómenos derivados da sobreexplotación dos *stocks*. Igualmente, son notables os constrinximentos que suxiren a aplicación das normativas, na medida en que poden suscitar fortes disputas xurídicas sobre áreas e territorios, á vez que é moi diverso o interese presencial que mostra cada Estado costeiro no que respecta ás condicións de acceso dos buques en cada unha das áreas en relación coas flotas doutros países.

Este novo concepto de territorialización supón o acoplamento aos recentes instrumentos internacionais propostos pola FAO na década dos anos oitenta (Conferencia Internacional sobre Ordenación Pesqueira, 1983) e perfilados de maneira máis precisa nos noventa e principios deste milenio. O feito de poñer a énfase nos conceptos dos ecosistemas mariños, na aplicación dos principios de precaución, nos códigos de conduta ou nos puntos límites, entre os máis significativos, vai constituíndo os elementos chave nas condicións de acceso aos recursos e aos postulados da xestión (Caddy e Griffith, 1995). Polo tanto, os problemas actuais céntranse na asunción da responsabilidade do produtor e en como confrontar os seus dereitos e responsabilidades sobre a delimitación xeográfica e os ámbitos dos niveis de competencia (Caddy e Cochrane, 2001, p. 662); e, en segundo lugar, en como afrontar os distintos campos de competencia e de rivalidade entre os propios axentes e institucións, dado que podemos contabilizar diferentes normativas e lexislacións que definen os dereitos específicos dos pescadores e as súas opcións de transferibilidade. É evidente, xa que logo, que estes dous ámbitos de análise están directamente vinculados cos mecanismos de xestión.

Pero, ademais, existen novos problemas asociados a esta nova territorialización pesqueira. A modo de exemplo, centrarémonos nos seguintes:

- a) Aplicación da teoría económica. A dificultade de maximizar o máximo rendemento sustentable (MSY) e o máximo rendemento económico (MSE), ou sexa encontrar unha “*bests economics strategies*” para situacións de non-equilibrio, conduciunos a observar como existen procesos de sobrecapitalización e como os subsidios sosteñen en ocasións ás pesqueiras. Polo tanto, a existencia de diferentes pesqueiras, de modelos de xestión, de estados de desenvolvemento da área territorial e das dificultades de negociación entre os actores-axentes-institucións das zonas inflúen de maneira directa.
- b) Os distintos e variados mecanismos e estruturas para a regulación de recursos facilítanos a visualización de diferentes oportunidades para as flotas, ao ser obxecto de contraste coas estruturas de toma de decisións e os compoñentes das organizacións profesionais.
- c) Finalmente, deslindar a fronteira entre a pesca industrial e a pesca costeira, e as súas relacións cos recursos e coas condicións dos intercambios comerciais de produtos pesqueiros.

5. EXEMPLOS DE DISCRIMINACIÓN TERRITORIAL NO ÁMBITO COMUNITARIO

A Política Común de Pesca é unha política cuxa eficacia e lexitimidade foi sempre fortemente criticada (Le-Bihan, 1997). Os produtores son da opinión que se poñen lindes soamente á preservación da pesca en detrimento do desenvolvemento do territorio, que non participan no proceso de decisión e que se promove como obxectivo principal favorecer a “paz social” en detrimento dunha xestión racional

dos recursos. Sosteen que favorece o modelo produtivista sen enfoques no medio e no longo prazo e que aplica medidas discriminatorias no que atinxe ás regras de acceso ás zonas pesqueiras.

A finais dos anos oitenta, a Comisión Europea xa avaliaba en máis do 40% a sobrecapacidade das pesqueiras comunitarias. Os sucesivos programas de redución das flotas financiadas pola PCP non conseguiron reducir significativamente estas sobrecapacidades (Lindebo, Frost e Lokkegaard, 2002). Estes programas afectan ás pesqueiras que non dispoñen de dereitos de pesca claramente definidos. É dicir, baixo os actuais sistemas de regulamento e de condicións de acceso, os poderes públicos soamente poden “reducir” as situacións de crises concedendo axudas (á construción, á modernización, ao prezo dos carburantes, aos prezos de xubilación, á reconversión dos buques, ás campañas de prospección, etc.) mais dificilmente poden incentivar un maior grao de eficacia, de carácter estable e con perspectivas de viabilidade económica e social continuada.

A existencia de situacións de discriminación no tocante ás condicións de acceso repórtanos un maior esforzo de pesca e unha conduta máis individual e baseada no inmediato. En segundo lugar, podemos observar claramente unha distribución desigual das posibilidades de pesca. Os acordos entre os Estados membros da Unión Europea están en función das negociacións político-diplomáticas e non sobre bases científicas ou territoriais. Finalmente, en canto aos acordos de pesca con terceiros países, observamos certas particularidades que impiden que determinadas flotas de pesca ben definidas desenvolvan o seu traballo, mentres que outras teñen aberta esta posibilidade de funcionamento.

A forma máis simple de analizar estas circunstancias que remarcan a importancia das cuestións territoriais en materia de regulamento da pesca no contexto da Unión Europea recollémola nas tres táboas seguintes. Nestas táboas salientamos a existencia de discriminacións, de situacións individualizadas e de falta de coherencia comunitaria na adopción das respostas aos problemas suscitados.

Táboa 6.- Exemplo de territorialización discriminatoria baseada no acceso aos recursos

CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none"> *A ampliación sucesiva da UE mantén e permite certas discriminacións en canto ao acceso aos recursos. *O “box irlandés” é unha desas situacións que resalta a discriminación da flota pesqueira española no ámbito comunitario. *Logo de vinte anos, non se acadou unha situación igualitaria para todos os buques e para todos os Estados membros en certas zonas.
SITUACIÓN ACTUAL	<ul style="list-style-type: none"> *Existe unha limitación da pesca nas supostas “augas irlandesas”. Recentemente (en outubro de 2003) só 40 barcos españois podían traballar nesta zona; para o resto estaba prohibido. A razón “admitida” pola Comisión Europea é que nos atopamos ante unha “zona biolóxica moi sensible”. E, desta maneira, límitase o acceso a todos os buques en función da historia dos últimos anos.
CONCLUSIÓN	<ul style="list-style-type: none"> *Algúns países desexan prorrogar a situación de “territorialización das condicións de acceso” (por exemplo, Irlanda e o Reino Unido) que aplican un “mini-box”, que condiciona e limita o acceso da flota pesqueira a certas áreas de pesca. *Esta iniciativa abrangue dúas cuestións fundamentais: a aplicación dunha dupla regulamentación no tocante ás cotas de pesca e ás limitacións do esforzo de pesca. *Finalmente (en outubro de 2003), a Comisión Europea afirma que haberá unha revisión no ano 2008; é dicir, prorroga “a excepcionalidade e discriminación existente” fronte ao que se conceptúa como política común.

Táboa 7.- Exemplo de territorialización discriminatoria baseada nas cotas de pesca

CONTEXTO	*O Parlamento Europeo analizou o impacto da xestión dos recursos sobre as cotas de pesca individuais e transferibles. Esta posibilidade de comprar, vender ou alugar as cotas subliña a posición do principio do libre mercado e concédelles aos pescadores a responsabilidade da xestión para unha mellor planificación empresarial.
SITUACIÓN ACTUAL	*A PCP non recolle, por agora, esta proposición. A aplicación do principio de estabilidade relativa e da distribución das cotas por Estado membro para cada <i>stock</i> , por cada ano e por cada zona, invalida a asignación das cotas individuais de pesca transferibles (QIT). *Na medida en que a aplicación do principio de estabilidade relativa é discriminatoria (non existe correlación entre as flotas, as capacidades de pesca e a importancia territorial; a historia de poboacións costeiras; e as cotas de pesca atribuídas), a actual distribución é desigual e garante unha situación de maior acceso e cantidade de pesca a unhas flotas sobre outras.
CONCLUSIÓNS	*Os pescadores acordaron unha nova distribución por asociacións e non por buques. Desta maneira, priviléxiase a lóxica territorial e obsérvase unha concentración espacial coa posibilidade de acumular os dereitos de pesca. Búscase a maior eficiencia económica e unha eliminación dos non-eficientes. *A competencia e a rivalidade intensificáronse, existindo algunhas reservas de zonas para certas modalidades. Isto pode levar directamente a conflitos entre sectores e flotas, a unha colisión entre obxectivos e, probablemente, a un proceso de relocalización das flotas na procura dunha localización máis óptima.

Táboa 8.- Exemplo de territorialización discriminatoria baseada nos acordos de pesca

CONTEXTO	*Os acordos de pesca son necesarios para aqueles países pesqueiros que necesitan ter a posibilidade de acceder aos recursos. *A presenza de flotas estranxeiras perpetúase pola primacía das necesidades económicas no curto prazo.
SITUACIÓN ACTUAL	*Hoxe en día, existen diversas formas de acceso, o que permite a continuación das actividades dos buques e das sociedades estranxeiras. Entre elas citamos: a) Dereitos individuais atribuídos directamente a operadores estranxeiros privados, sen mediación do seu Estado e segundo os mecanismos de concesión de licenzas, sen cambios ou con cambio de pavillón do buque. b) Dereito individual atribuído a operadores privados ou baixo a fórmula de convenios ou acordos entre Estados (comerciais ou de reciprocidade). c) Dereitos negociados no ámbito dunha comunidade de Estados para os cales a negociación se realiza baixo o ámbito dunha institución internacional encargada de representar os intereses dos operadores económicos dos Estados membros e da comunidade internacional. * Baixo esta formulación pode haber colisión entre os diversos intereses nacionais dalgúns países costeiros e o interese global da Unión Europea.
CONCLUSIÓNS	* Créanse novas situacións: a) crear novas oportunidades para algunhas flotas e empresas pesqueiras ou de transformación; b) mellora das políticas públicas sobre as expectativas de obter maiores rendas pesqueiras. * Ofrécese un contido que non é exclusivamente comercial, e que permite a posibilidade de afrontar novas estratexias no que atinxe ao desenvolvemento das flotas industriais e dos operadores multinacionais.

Os efectos sobre os mercados son os máis directos. A necesidade de garantir unha subministración regular e constante esixe contar cunha accesibilidade aos dereitos de pesca. En caso contrario, é preciso lograr un fluxo de achegas procedentes da mesma área pesqueira, ben de produtos substitutivos proporcionados por axentes pesqueiros rivais, ben por medio dun novo asociacionismo que vincule estratexias pesqueiras integrais. En consecuencia, a “combinación de dereitos de pesca + diferenciación de produtos + diferenciación de prezos + integración nas novas cadeas de distribución”

incidirán nas posicións que adopten os grupos pesqueiros e servirán de soporte ás actuacións institucionais.

Á vista dos últimos acontecementos observamos que o mercado (axudado polos procesos de liberalización e redución das barreiras arancelarias) está procedendo a anular o “intervencionismo” e a converterse no protagonista. Desta forma, asistimos a un dobre proceso en paralelo: en primeiro lugar, a creación de novas organizacións de produtores (OO.PP.) e sociedades de xestión; e, en segundo lugar, a emerxencia de novas especies pesqueiras nos canais de comercialización, industrialización e distribución. Isto é, a adaptación á lóxica comercial, na que seguindo palabras e argumentacións pronunciadas polos pescadores “*os armadores perden o control político, os compradores dominan e os distribuidores controlan*”.

Os grupos empresariais deron os pasos necesarios para posicionarse nesta nova lóxica económica, disposta polos procesos da territorialización do mar. Non será estraño observar a adquisición de “dereitos de pesca en caladoiros alleos” co obxecto de garantir unha posibilidade de acceder aos recursos alí localizados. Tampouco será sorprendente contemplar a permuta e a transferibilidade de “dereitos de acceso e de uso”, ben de forma definitiva ou ben de forma temporal, por parte das empresas en función das súas respectivas estratexias. Ambas as dúas liñas de actuación xa están a ser experimentadas no que atinxe ás pesqueiras especializadas tanto por parte de colectivos e asociacións como por empresas individualizadas e con socios de países ribeiráns.

A ordenación pesqueira no século XXI, en consecuencia, vailles prestar maior atención aos dereitos de propiedade e, polo tanto, terán que ser definidos con nitidez os privilexios e os límites; as responsabilidades e os controis; e os incentivos, que poidan garantir unha estratexia pesqueira que inclúa os principios de precaución e prevención. Porque no actual contexto da globalización prodúcese unha “desterritorialización” das actividades pesqueiras, sobre todo nas pesqueiras industriais e semiindustriais, cuxas primeiras manifestacións se reflicten no ámbito das descargas, no tocante ás tripulacións e no que se refire aos capitais investidos. E aínda que os Estados non renunciaron á súa capacidade de protexer as súas economías nacionais fronte ás estratexias das empresas, apoiándose na imposición de regras internas, non é menos certo que eses Estados buscan protexer “os seus territorios” en función dos intereses dos seus pescadores.

En suma, a actual ordenación pesqueira trata de encontrar un “equilibrio permanente entre as lóxicas territoriais e as lóxicas do mercado”, á vista de certas posicións que tratan de escapar de controis e de ámbitos institucionais universalmente aceptados.

6. CONCLUSIÓNS: CARA A UN NOVO MARCO ESTRATÉXICO GLOBAL

Partimos da tripla dimensión dos axustes estruturais do sector pesqueiro: dos ámbitos biolóxicos, institucionais e económicos. Tivemos en conta os avances tecnolóxicos,

organizativos e os diferentes comportamentos dos pescadores. Subliñamos como se levaron ao cabo as diferentes propostas de regulamento pesqueiro e avaliamos as súas principais repercusións. Quédanos, polo tanto, abordar como desembocará o sector pesqueiro na redefinición dun marco estratéxico máis global.

Un esquema moi simple viría dado polos seguintes vectores: a) a definición dos dereitos de propiedade en favor das empresas e b) un proceso de compartimentación e/ou re-nacionalización.

A asignación de dereitos de acceso individuais a favor das empresas suporía o establecemento de barreiras de acceso ou de entrada ás poboacións de peixes. Esta tendencia estase considerando e reclamando desde determinados colectivos do sector pesqueiro na medida en que as institucións públicas non desexan ser sinaladas como “xestores non eficientes” e, en consecuencia, prefiren “delegar” a responsabilidade da xestión nos axentes ou nas sociedades privadas no que respecta á explotación do recurso pesqueiro. Se se chegan a aplicar estes instrumentos, estaríamos baixo a hipótese dun alto e evidente atractivo para os investimentos privados nesta actividade económica.

Confirmarase, igualmente, a aplicación parcial do principio da “subsidiariedade pesqueira” ou da mencionada “delegación dos dereitos de acceso” a un determinado colectivo plenamente identificado. Ben polas súas singulares connotacións xeográficas, ben polos seus graos e niveis de especialización, estaríamos ante unha exclusividade das condicións de acceso e das capacidades de pesca para unhas flotas moi determinadas.

Estas condicións de acceso estarían asimiladas ás respectivas notas de exclusión para os outros e restantes competidores e posibles rivais no campo da actividade. De aí, a progresiva e continua delimitación de imposicións de límites de acceso modulados desde as máis amplas dimensións e ámbitos institucionais no que respecta ás áreas de pesca.

O proceso de compartimentación das pesqueiras é cada vez máis intenso. Baixo este concepto englobamos o desenvolvemento dunha transferencia imperfecta da xestión pesqueira a mans de sociedades con trazos de case-propiedade sobre os recursos pesqueiros, acelerando a concentración produtiva. É dicir, que a imperfección do mercado pesqueiro se produce, inicialmente, no campo do control das distintas fases de acceso ao recurso. Posteriormente, poderanse ampliar as fases que definen a integración vertical e horizontal.

En consecuencia, a procura de “maximizar as vantaxes” resulta primordialmente máis atractiva que “maximizar beneficios no curto prazo”. As “vantaxes” son aqueles factores que determinan o acceso aos recursos e á competencia regulada, cuxa simbiose nos permitiría “minimizar as desvantaxes”. Nese sentido, o novo ámbito da competencia virá determinado polo papel, pola responsabilidade e polo desenvolvemento das organizacións de produtores, así como polas novas formulacións que subscriban as empresas. Esta “nova competencia” pódese xerar tanto de maneira interna coma externa. Non é de estrañar, en consecuencia, que con motivo da presenza de altos niveis de

sobreexplotación dos recursos e do descenso das produtividades dos *stocks* se reclame a existencia de sistemas de primas de garantía á sustentabilidade financeira. Por iso, xorden e estamos en presenza de accións que subliñan certos criterios excluíntes, de eliminación de rivais e de redución de subsidios directos ou indirectos vinculados á explotación, co obxecto de redefinir as novas condicións do funcionamento do sector pesqueiro (González Laxe, 2000).

Da mesma forma, a rivalidade competitiva posúe unha dimensión externa. Vén determinada pola diversificación produtiva e polas capturas de substitución. Ambos os procesos de competitividade aceleran as dinámicas innovadoras, logrando ampliar as posibilidades de explotación, desenvolver as estratexias de capturas de especies substituíbles e potenciar a valorización dos recursos.

A análise da redimensión da gobernabilidade supón a aceptación de dúas notas de indubidable interese: a) incrementar a división das xurisdicións das áreas para facer máis efectiva a centralización das decisións; e b) acentuar a agregación de áreas para mellorar a conservación dos recursos, aínda que isto supoña a emerxencia de novos conflitos entre flotas e países. Baixo este contexto, superpóñense dúas traxectorias: un fenómeno de expansión que responde a criterios de orde xeopolítica e económica e un fenómeno de división que vén reflectido pola implementación das normas e do comportamento dos axentes produtores.

En suma, as dinámicas do proceso de cambio e de readaptación no sector pesqueiro son complexas e moi interdependentes.

BIBLIOGRAFÍA

- CADDY, J.F.; COCHRANE, K.L. (2001): "A Review of Fisheries Management Past and Present and Some Future Perspective for the Third Millenium", *Ocean & Coastal Management*, vol. 44, pp. 653-682.
- CADDY, J.F.; GRIFFITH, R.C. (1995): *Living Marine Resource and their Sustainable Development*. (Fisheries Technical Paper, vol. 353). Roma: FAO.
- CADDY, J.F.; MAHON, R. (1995): *Reference Points for Fisheries Management*. (Fisheries Technical Paper, vol. 347). Roma: FAO.
- COLE, H. (2003): "Contemporary Challenges: Globalisation, Global Interconnectedness and that 'there are not Plenty More Fish in the Sea. Fisheries, Governance and Globalisation: Is there a Relationship?", *Ocean & Coastal Management*, vol. 46, pp. 73-102.
- CHARLES, A.T. (1992): "Fishery Conflicts: A Unified Framework", *Marine Policy*, vol. 16, pp. 379-393.
- CHARLES-LE BIHAN, D. (1997): "L'Europe bleue et la gestion de les ressources: une crise de légitimité", *Espaces et Ressources Maritimes*, núm. 11, pp. 173-186.
- FAO (1992): *Marine Fisheries: The Law of the Sea: A Decade of Change*. (Fisheries Circular, vol. 853). Roma: FAO.
- FAO (1995): *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Roma.
- FAO (1995): *Precautary Approach to Fisheries*. (Fisheries Technical Paper, vol. 350). Roma: FAO.

- FAO (2001): *Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystems*. Reykjavik.
- FLAESCH-MOUGIN, C.; CHARLES-LE BIHAN, D.; LEQUESNE, CH. (2003): *La politique européenne de la pêche: vers un développement durable?* Rennes: Apogée.
- FROST, H.; LINDEBO, E. (2003): *Alternative Management Systemes in EU Fisheries*. Copenhagen: Fodevarekonomisk Institut.
- GARCÍA, S.M.; HAYASHI, M. (200): "Division of the Oceans and Ecosystem Management: A Contrastive Spatial Evolution of Marine Fisheries Governance", *Ocean & Coastal Management*, vol. 43, pp. 445-474.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1999): "The Inadequacies and Ambiguities of the Common Fisheries Policy", en D. Symes [ed.]: *Alternative Management Systemes for Fisheries*, pp. 13-20. Oxford: Fishing News Books.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2002): *Desenvolvemento e estratexias da pesca europea*. A Coruña: Instituto Universitario de Estudos Marítimos / Netbiblo.
- HAYASHI, M. (1995): "Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention", *Ocean & Coastal Management*, vol. 29, pp. 51-69.
- JENTOFT, S. (1989): "Fisheries Co-management. Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", *Marine Policy*, vol. 13, pp. 137-154.
- JENTOFT, S.; MCCAY, B. (1995): "User Participation in Fisheries Management. Lessons Drawn from International Experiences", *Marine Policy*, vol. 19, pp. 227-246.
- KOERS, A. (1973): *International Regulations of Marine Fisheries: A Study of Regional Fisheries Organizations*. London: Fishing News Books.
- LABAT, B. (1997): "Le concept chilien de mer présentielle et ses conséquences sur le régime de la pêche dans la partie de la haute mer adjacente à la limite des 200 milles marines", *Annuaire du Droit de la Mer*, partie II, pp. 29-52.
- LEQUESNE, CH. (2001): *L'Europe bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche?* Paris: Presses de Sciences Po.
- LINDEBO, E.; FROST, H.; LOKKEGAARD, J. (2002): *Common Fisheries Policy Reform: A New Fleet Capacity Policy*. (Rapport, núm. 14). Copenhagen: Fodevarekonomisk Institut.
- ORREGO VICUÑA, F. (1993): "The «Presential Sea». Defining Coastal States' Special Interests in High Seas Fisheries and Other Activities", *German Yearbook of International Law*, núm. 35, pp. 264-292.
- PARLAMENTO EUROPEO (2003): *La gestión pesquera a través de los sistemas de derechos transferibles de pesca*. Luxemburgo.
- PROUTIERE-MAULION, G. (1998): *La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche*. Paris: L'Harmattan.
- SWAN, J. (2003): *Summary Information on the Role of International Fishery Organizations or Arrangements and Other Bodies Concerned with the Conservation and Management of Living Aquatic Resources*. (Fisheries Circular, núm. 985). Roma: FAO.
- WISE, M. (1984): *The Common Fisheries Policy on the European Community*. London: Methuen & Co.