

EL SECTOR PESQUERO EN ESPAÑA Y LA POLÍTICA DE PESCA

Arturo Gutiérrez Fernández

Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla

FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD DE SEVILLA
BIBLIOTECA

1.- INTRODUCCIÓN

Vamos a referirnos a una actividad que explota recursos que son una de las fuentes más importantes de proteínas y para algunas regiones de ingresos y empleo. Sabemos que la Unión Europea forma parte del primer mercado mundial de productos pesqueros y dispone de la segunda flota del mundo¹, siendo precisamente el mercado español, con un consumo per cápita que duplica al comunitario, uno de los más apetecidos por los productores comunitarios, y la flota española una de las más temidas por su importancia, pues en 1985 representaba el 35% del tonelaje de la Comunidad, incluyendo España y Portugal. De ahí las concesiones que España se vio forzada a realizar en su adhesión a la Comunidad

El sector pesquero, de la misma forma que otras actividades que llamamos tradicionales, ha estado y sigue estando en continua adaptación, pero a diferencia con otras actividades en las que dicha adaptación se deriva de las condiciones del mercado y del estado de la técnica, en su caso, guarda estrecha relación también, con el hecho, de tratarse de una actividad que explota un recurso natural renovable, así como con el cambio en la regulación mundial de los recursos pesqueros, y si nos referimos al sector pesquero español, con la nueva regulación como consecuencia de nuestra integración en 1986 en la CEE.

Los grandes retos que ha tenido que afrontar el sector pesquero español son los siguientes:

1. Adaptación al nuevo marco jurídico de la ZEE de 200 millas. A medida que los Estados ribereños han pasado a controlar las zonas marítimas en las que se ubican el 90% de los recursos pesqueros mundiales, se ha producido una sustitución de gran parte de las flotas industriales de los países tradicionalmente pesqueros como España, por nuevas flotas de los propios Estados ribereños, produciéndose

1. Gómez, Pablo y Montero, Francisco: "La agricultura y la pesca española desde la adhesión a la Unión Europea". Revista *El Boletín* nº14/1994, pág. 49.

el aumento de la capacidad de pesca y la concentración del esfuerzo pesquero sobre las especies mas comerciales. La flota pesquera española ha tenido que hacer frente a estos problemas, y de forma especial, la que se desplazaba a los caladeros marroquíes y al antiguo Sahara español, que al ver disminuidas sus posibilidades pesqueras, viene padeciendo desde hace ya más de diez años importantes problemas.

2. Adaptación al nuevo marco o reglas de juego de la U.E. La adhesión de España se produjo en un momento que podemos considerar como histórico, por los profundos cambios y las incertidumbres que de aquellos se desprendían para la flota española y mundial. Entre los cambios más importantes pueden citarse: la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre derechos del Mar cuatro años antes; tres años después de la incorporación a la NAFO; y cuatro años antes de la independencia de Namibia, en cuyos caladeros operaba la flota española.
3. Adaptación a los nuevos cambios de la demanda nacional e internacional. Teniendo presente que la demanda cada vez más, se orienta a productos de calidad, y los cambios en las estructuras familiares y la incorporación de la mujer al mercado laboral están haciendo aumentar la demanda de productos transformados.
4. Hay que tener en cuenta además, que la esquilmación de los recursos pesqueros en el planeta, hace necesario abordar el problema de exceso de capacidad de las flotas pesqueras, con objeto de reducir el esfuerzo pesquero.

2.- LOS RETOS AFRONTADOS POR LA POLÍTICA PESQUERA

Las autoridades pesqueras españolas, conociendo los problemas a los que tenía que hacer frente el sector, han tratado:

- Por un lado de salvar dificultades, con las que inicialmente se enfrentaba el sector, en el proceso de integración en el marco de la Política Pesquera Común.
- Por otro, de aprovechar al máximo todas las posibilidades que nos brindaba la propia Unión Europea para lograr la adaptación

de nuestras estructuras a las nuevas condiciones internacionales y potenciar la competitividad de las empresas españolas extractivas, transformadoras y comerciales.

El proceso al que hacemos referencia no ha estado exento de dificultades, y ha implicado un esfuerzo de adaptación permanente a las nuevas circunstancias económicas y políticas, que no podemos dar por concluido.

Pero conviene destacar, que la problemática con la que se enfrentan los países por la escasez de los recursos pesqueros a nivel mundial, ha tenido en España, como uno de los países más interesados en preservarlos, un fuerte impulso en su conservación, participando activamente en el seno de la FAO en la elaboración del Código de Conducta para una Pesca Responsable y de normas sobre recursos transzonales y especies migratorias. La finalidad del Código es, promover el desarrollo de la pesca y la acuicultura de forma amplia pero equilibrada bajo el concepto de pesca responsable, lo que requiere la utilización sostenible de los recursos en armonía con la naturaleza².

En el Tratado de Roma, se había contemplado la necesidad de dotar a la Comunidad de una política pesquera, pero hasta 1970 no se adoptaron las primeras medidas de carácter exclusivamente pesquero. Dichas medidas, establecían el libre acceso a las aguas comunitarias de las flotas de los Estados miembros, así como la creación de una Organización Común de Mercado para los productos de la pesca y, medidas de carácter estructural dirigidas fundamentalmente a fomentar la construcción y modernización de buques dedicados a la pesca costera y pelágica, así como a la transformación y comercialización de los productos de la pesca³.

2.1. Política de Acceso a las aguas y Gestión de los recursos.

El principio de no discriminación en el acceso a las aguas por razones de nacionalidad entre los Estados miembros, fundamentado en el Tratado de Roma, se rompió en 1983 con la adhesión de Dinamarca, Finlandia y el Reino Unido, instaurandose a partir de entonces el

2. FAO. "El estado mundial de la pesca". Revista *El Boletín* nº 28/1995, pág. 15.

3. Loira Rua José: "Diez años de Política pesquera en la Unión Europea". Revista *El Boletín*, nº 30/ 1996, pág. 7.

principio de reserva de una zona de pesca de 12 millas para los buques que hasta entonces vendan faenando en esas aguas y se desplazaban desde puertos situados en dichas regiones costeras.⁴

En 1983 se aprobaron en la Comunidad varios reglamentos o normas que implicaban por vez primera poner en marcha un sistema común y generalizado de conservación y gestión de los recursos pesqueros en las propias aguas comunitarias. Dichas normas ponían límite a las capturas, fijando cuotas de pesca por especie para cada uno de los Estados Miembros.

La adhesión de España y Portugal en 1986, hizo necesario regular el régimen transitorio sobre los derechos recíprocos de los nuevos Estados y de los antiguos. España, país con tradición pesquera en distintos caladeros comunitarias, se garantizó entonces el acceso a varios caladeros, dando un tratamiento recíproco a otros países, si bien vio limitadas las capturas y el número de buques autorizados que podían faenar a la vez, razón por la cual se puede afirmar, que el tratamiento que se dio al sector español fue discriminatorio. Buen ejemplo de lo que estamos diciendo es, el Irish Box irlandés, en el que el máximo de buques españoles que podían faenar eran 300, si bien no podía haber más de 150 buques a la vez.

La adhesión de nuevos socios en 1995, ha permitido por un lado adelantar el fin del periodo transitorio que terminaba en el 2002, que discriminaba a España, y por otro, extender a todos los países miembros del reglamento de cuotas y licencias. En realidad, el compromiso histórico de diciembre de 1994, que integró plenamente a las flotas españolas y portuguesas en la Política Pesquera Comunitaria, tuvo tres efectos⁵:

1. Acabó con un régimen discriminatorio para España y Portugal.
2. Forzó a aceptar un sistema que permitiese controlar el esfuerzo pesquero.
3. Facilitó la ampliación de la Comunidad.

4. Gutiérrez Fernández, Arturo y varios: "El sector pesquero andaluz: análisis y perspectivas". Ed. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla. Pág. 188

5. Paleokrassas, Yannis: "Diez años de Política pesquera Común". Revista El Boletín nº 25/1995, pág. 10.

La desconexión existente entre Gestión de los Recursos y la Política de Estructuras, que en términos operativos o de efectividad de la Política Pesquera Común no tenía ningún sentido, no se resolvió hasta 1993, integrando ambas en los Programas de Orientación Plurianuales.

Actualmente la implantación de la Política de Gestión de los Recursos en el Mediterráneo es la asignatura no aprobada. Es verdad que las dificultades para implantar las 200 millas en el Mediterráneo complican la aprobación de la normativa, pues la conservación en dicho mar no es una responsabilidad exclusiva de la Comunidad. En junio de 1994 se ha aprobado el primer reglamento sobre coordinación y control de la gestión de los recursos en aguas mediterráneas, que puede ser considerado como un punto de partida para abordar la aplicación de dicha política en el Mediterráneo, y que para España y las regiones mediterráneas tiene una importancia crucial, debido a la esquilmación de la que están siendo objeto los recursos pesqueros. Este avance tal y como señala Y. Paleokrassas ⁶ “*no habría sido posible sin las especiales circunstancias que rodearon la adhesión de España y Portugal, así como sin la presión existente respecto a la ampliación a los países escandinavos y Austria.*”

2. 2. Política de Estructuras

La adaptación de la flota comunitaria y de cada uno de los países y regiones a los recursos existentes, haciéndolas competitivas a nivel internacional, y el fomento de otras actividades de las que la acuicultura es la más representativa, son los objetivos más importantes que se persiguen con esta política ⁷.

La necesidad de adaptación de la flota y el fomento de otras actividades, están determinadas por la disminución de las capturas y por el desarrollo de nuevas tecnologías. Desde 1988 a 1990 las medidas estructurales y de investigación le permitieron a España recibir importantes ayudas para mejorar las condiciones de la flota, pero la valoración que los responsables españoles hicieron desde el primer momento, fue, que los recursos financieros eran insuficientes, razón por la cual había importantes limitaciones para la reconversión o reestructuración de la flota, impidiendo que la flota que llamamos

6. *Ibidem*, pág. 10.

7. Gutiérrez Fernández, Arturo: *ídem*, pág. 188.

artesanal, con menos de 12 metros de eslora y quince toneladas de Registro Bruto (T.R.B.), se modernizase.

Hasta 1990, los mayores esfuerzos de las autoridades españolas se orientaron en las direcciones siguientes⁸:

1. Adaptación normativa y gestión del sistema comunitario, que llevó consigo, desde la elaboración de un censo real de la flota operativa, hasta la propia adaptación en cuanto a la gestión administrativa de las ayudas.
2. Introducción de aspectos característicos de nuestra política pesquera o de intereses para España en la normativa comunitaria, tales como:
 - La ampliación de las ayudas a los buques con más de 33 metros eslora que formaban nuestra flota industrial, y a partir de 1989 se ampliaron las ayudas a la flota con menos de 12 metros de eslora, que conforma también un importante estrato de la flota española.
 - Reducción de las dimensiones mínimas de los barcos que podían realizar campañas experimentales de pesca.
 - Modificación de las condiciones para instalar arrecifes
 - La introducción de estímulos económicos para la creación de empresas mixtas no fue aceptada por la Comunidad hasta 1989.

Si bien a partir de 1989 aumentaron las ayudas financieras, éstas seguían siendo insuficientes para las necesidades de reconversión y modernización de la flota española. El año 1992 marca una nueva etapa en la Política Pesquera Común, que bajo iniciativa española, nace de la Cumbre de Edimburgo. El salto cualitativo y cuantitativo se produjo al integrar la Política Común para las Estructuras Pesqueras en el marco general de los Objetivos y Fondos Estructurales Comunitarios, y tal como señala José Loira Rua⁹: *“Esta trascendental decisión ha marcado la etapa decisiva de desarrollo de la Política Estructural y ha permitido a España, como a ningún otro Estado miembro, beneficiarse de un soporte financiero inestimable para el desarrollo de sector pesquero”*.

8. Loira Rua, José: *ídem*, pág. 8.

9. *Ibídem*, pág. 9.

La creación del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), ha dado unas perspectivas a la política de estructuras impensable hasta entonces, pues en el periodo 1994-1999 va a permitir financiar el Plan Sectorial de Pesca Español, elaborado de común acuerdo por la Administración Central y las Comunidades Autónomas, con un volumen de recursos financieros aportado por el IFOP de 1.114,61 millones de ECUS, de los que 995 millones de ECUS Irán dirigidos a regiones Objetivo 1 dentro del Marco Comunitario de Apoyo bajo responsabilidad española, y 119,6 millones de ECUS, fijados por la Comisión Europea, irán dirigidos a regiones que no son Objetivo 1. A dichos recursos, hay que añadir 441,48 millones de ECUS que pondrá España, distribuidos en 359,49 dirigidos a las regiones Objetivo 1, y 81,99 al resto de las regiones. Financiación ciertamente importante, cuando en los últimos ocho años, las ayudas para la construcción y modernización de buques han sido de poco más de 243 millones de ECUS.

La magnitud del Plan Sectorial de Pesca y de las ayudas queda reflejada en los objetivos estructurales a alcanzar, destacando los 567, 438 y 283 millones de ECUS que se van a dedicar al ajuste del esfuerzo pesquero, la renovación y modernización de la flota y la transformación y comercialización respectivamente.

Las medidas estructurales no abarcan únicamente las contempladas en el Plan Sectorial de Pesca, sino que complementariamente deben de ser contempladas y tenidas en cuenta acciones orientadas, tanto a la transformación del sector en las mejores condiciones económicas y sociales, como a la diversificación productiva regional y la generación de empleo. Actuaciones todas ellas financiadas con la Iniciativa Comunitaria "Pesca", cuyos fondos para el sector en España ascienden a 47,5 millones de ECUS.

La Política de Estructuras Pesqueras Comunitaria podemos afirmar, que responde en gran medida a las aspiraciones españolas cuando se incorporó a la Comunidad en 1986, así como a las que han ido consolidándose en estos diez años, y en este sentido conviene señalar, que también se ha logrado combinar la política pesquera con medidas orientadas a aumentar el bienestar social, siendo un buen ejemplo, la jubilación anticipada para los mayores de 55 años

con diez años de ejercicio profesional o de pescadores que se vean afectados por crisis en el sector¹⁰.

2. 3. La Política de Mercados Pesqueros.

La Organización Común de los Mercados como principio inspirador de la Comunidad, se comenzó a aplicar dentro de la Política Pesquera en 1970, para estabilizar la renta de los productores y garantizar un suministro suficiente y de calidad, y como tal se hizo extensiva a España desde la adhesión.

El equilibrio de intereses entre productores, empresas transformadoras, comercializadoras y consumidores por un lado, y el logro de los objetivos señalados por otro, es uno de los temas más controvertidos, en el España ha tenido que realizar importantes esfuerzos desde la integración en la Comunidad.

Los dos instrumentos que utiliza la Comunidad para desarrollar la Política de Mercados son, las Organizaciones de Productores y las normas de comercialización. En ambos instrumentos la adaptación ha sido realmente importante, pues ha obligado a crear las Organizaciones de Productores Pesqueros (O.P.P.s.), lo que no ha estado exento de dificultades, ya que las antiguas Cofradías de Pescadores, no tenían en la legislación española la misión que la Política Pesquera Común les da a las O.P.P.s. de concentrar la oferta y estabilizar precios. Cabe destacar que de las 39 O.P.P.s. que se habían creado en 1991, 31 estaban en el Norte y Noroeste, y 8 en la zona mediterránea y suratlántica.

Si al esfuerzo señalado, unimos, la adaptación de los mecanismos de intervención propios de la Organización Común de los Mercados, tales como las indemnizaciones compensatorias, las ayudas de almacenamiento y los precios de retirada, podremos valorar el esfuerzo realizada. Aunque es una realidad, que las características de la estructura productiva española y de la demanda, hacen, que dichos mecanismos de intervención sean de escasa aplicación para las especies de fresco españolas, si bien hay que destacar, que desde finales de la década de los ochenta, se han incluido dentro de los mecanismos de intervención,

10. *Ibidem*, págs. 10 y 11.

entre otros, el atún blanco, el lenguado, la sepia, las gambas y el jurel, como especies de interés para España ¹¹.

La existencia de legislaciones diferentes en cuanto a las normas de comercialización, sabemos, que perjudica siempre a los países con menor nivel de desarrollo, siendo uno de los mayores, ha sido el establecimiento de normas comunes para las conservas de sardinas, atún y bonito y la reducción de 10 a 7 años del periodo transitorio de Adhesión para las conservas de sardina.

2. 4. Política Exterior de Pesca

Desde que los países poseedores de recursos fueron adaptando el marco jurídico de las ZEE de 200 millas, pero sobre todo desde finales de la década de los setenta, los acuerdos pesqueros con terceros países y la defensa de los intereses de las flotas españolas en las Organizaciones Multilaterales han sido los escenarios en los que se ha desenvuelto la Política española.

La Adhesión a la Comunidad y la pérdida de soberanía negociadora de España, obligaba a las autoridades españolas a trasladar al ámbito de la Política Pesquera Común, la necesidad de potenciar la política exterior para la supervivencia de una parte de la flota.

La Comunidad asumió los doce acuerdos internacionales que tenía suscritos España, y solamente la renovación de los acuerdos que estaban basados en el intercambio de acceso a los recursos por acceso al mercado, con EE.UU., Canadá y Noruega, quedaron condicionados a futuras negociaciones al salirse dichas condiciones de los tipos de acuerdos que gestiona la Comunidad, como son, de reciprocidad, sobre excedentes y con países en vías de desarrollo ¹².

La dimensión que ha adquirido la Política exterior pesquera en la Comunidad, puede valorarse si tenemos en cuenta que el año anterior a la incorporación de España, las contrapartidas económicas de los acuerdos que tenía suscritos la Comunidad, apenas sobrepasaban los 29

11. *Ibidem*, pág. 20.

12. *Gutiérrez Fernández, Arturo. Ibidem*, págs. 192 y 193.

millones de ECUS, mientras que en 1988 y 1995 alcanzaban ya los 110,4 y 290 millones de ECUS respectivamente.

En general se puede afirmar, que el número de acuerdos ha aumentado, incrementando las posibilidades de acceso a nuevos caladeros, como es el caso de los acuerdos con Argentina, Gambia o Costa de Marfil, o la vuelta de la flota a caladeros tradicionales. como la bacaladera en Noruega o la de cefalópodos a caladeros mauritanas, sin dejar a un lado la importancia que tiene también para la flota española la pesca en aguas internacionales. Si bien en otros casos, como es el de Marruecos, que para España no deja de ser el más importante, se han reducido de forma importante en 1983 y 1995 las posibilidades de pesca. En 1983 se redujeron las posibilidades de pesca en los distintas modalidades aproximadamente el 40%, mientras que en los acuerdos de 1988 y 1992 prácticamente no hubo reducciones, pero en el acuerdo suscrito en 1995 las reducciones según las modalidades varían entre el 10% (Palangre, Cerco Norte y Sur, Artesanal) y el 40% (cefalópodos y arrastre camaronero) en los cuatro años, si bien hay alguna modalidad como el arrastre (merluza negra y pelágica), que no experimenta reducciones. Lo cierto es, que la reducción global estará comprendida entre el 10 y el 15%.

En la internacionalización del sector, lo mismo que en la contribución a solucionar problemas estructurales, la consolidación primero y el desarrollo después de las empresas mixtas, está desempeñando un papel muy importante, y ni que decir tiene, que su regulación en la Comunidad se debe a la presión de España que logró convencer a las autoridades comunitarias, pues en el Acuerdo de Adhesión, España por la presión de otros países se había comprometido a disolver este tipo de empresas.

3. EL FUTURO DEL SECTOR

La adaptación del sector ha sido espectacular en estos diez años, pero no es menos cierto que como cualquier actividad económica, ésta, también experimenta cambios, que hacen que lo que ayer era bueno o rentable hoy no lo sea. Por ello, hay que plantearse ¿Cuál puede ser el futuro del sector en España? Lograr que se apruebe una normativa de aplicación en la gestión de los recursos en el Mediterráneo es esencial

para las regiones afectadas, como lo es resolver los problemas de pesca ilegal que se dan en todas las regiones, pues supone una amenaza para la conservación de los recursos y lleva implícita a la vez la competencia ilegal y la destrucción de verdaderos puestos de trabajo. Luego, la defensa de los recursos en nuestros propios caladeros debe ser una constante de actuación.

Aunque sea muy arriesgado hablar de un sector extractivo nacional, ya que por ejemplo el andaluz tiene problemas específicos que no tiene el gallego y viceversa, sí podemos hacer algunas previsiones para valorar su futuro.

La mejora de la competitividad deberá ir orientada¹³, a la reconversión de la flota, la mejora en la formación profesional, la desaparición de la remuneración a la parte, la creación de infraestructuras, la investigación e innovación de proceso y de producto y a la creación de demanda avanzada. Será necesario diferenciar la flota de litoral de la que faena en caladeros lejanos, pues las posibilidades competitivas son mayores en general para la flota de altura y gran altura, debido tanto a sus posibilidades de diversificación productiva y de caladeros, así como de internacionalización a través de empresas mixtas, como al hecho, de que en general realizan actividades transformadoras y/o de comercialización, controlando más eslabones de la cadena de valor, y a la vez son gestionadas con principios empresariales. La situación y problemática descrita debe llevar consigo actuaciones permanentes en defensa de la flota que faena en caladeros ajenos, así como a su internacionalización. Pero de la misma manera, hay que redimensionar y modernizar la flota que faena en los caladeros propios.

De gran importancia para el sector extractivo español es buscar la diferenciación de producto, basada en la calidad y valorización del producto, y no perder el tren de la transformación en productos precocinados, cuya demanda puede considerarse como avanzada y crece mucho más que el resto.

Resolver los puntos débiles que aquejan al sector en general y que se refieran tanto a deficiencias tecnológicas y modernización de la flota de litoral, escasa formación de trabajadores y empresarios, y escasa

13. *Ibidem*, págs. 310 y ss.

integración en la cadena de valor, deben ser tareas en las que empresas, trabajadores y administración deben colaborar permanentemente.

Pero también hay que señalar, que el futuro del sector extractivo depende en gran medida del sector comercial, que por otro lado, no ha desarrollado ventajas competitivas propias y que presenta importantes deficiencias tecnológicas. Pues en el mundo globalizado y regionalizada en que vivimos, es necesario disponer de centros comerciales especializados y muy tecnificados, que nos permitan aprovecharnos también de ventajas de localización, debido a la procedencia del abastecimiento de producto, pues si no, muchos productos acabarán entrando en el proceso comercial por lonjas en otros países, si garantizan precios estables y mayores facilidades de venta.

El futuro de la industria conservera no depende en un cien por cien del sector extractivo, pudiendo sobrevivir un porcentaje significativo de empresas adaptándose a producir en condiciones competitivas. La segunda se refiere a la acuicultura, que como sector productivo no es aún competitivo, pero puede serlo, siempre que durante cierto tiempo se le proteja para permitirle desarrollar ventajas competitivas, y sin duda acabará además generando efectos en la propia industria conservera.

Quiero terminar trasladando dos mensajes, el primero, un atisbo de esperanza para todos los que viven del sector, que muchas veces son los que exponen los pensamientos más pesimistas, y decirles, que en el mundo en que vivimos su futuro depende en gran medida de ellos mismos, que si ellos cambian también harán posible que el sector tenga futuro. El segundo, dirigido a las administraciones españolas, en el sentido, de que la defensa de los intereses de la economía nacional y/o regional no haga perder la sensibilidad hacia una de las actividades que mayor volumen de empleo generan, y en la que independientemente de la necesidad de formación que hemos señalado, disponemos del saber hacer por tradición.