

Globalización e gobernanza en actividades marítimas. O caso da pesca e a acuicultura na Unión Europea

Globalización y gobernanza en actividades marítimas. El caso de la pesca y la acuicultura en la Unión Europea

Globalization and governance in marine activities. The case of fishing and aquaculture in the European Union



MANUEL VARELA LAFUENTE

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Vigo
mmvarela@uvigo.es

MARÍA DOLORES GARZA GIL

Catedrática de Economía Aplicada
Universidad de Vigo
dgarza@uvigo.es

Recibido: 19/11/2017 | Aceptado: 03/04/2018

Resumo: O marco de desenvolvemento das actividades marítimas estivo sometido nos últimos 40 anos a cambios significativos en diferentes ámbitos: xurídico-institucional, económico, científico-técnico e ambiental. Neste contexto complexo, o obxectivo principal do artigo é analizar en perspectiva económica os problemas de gobernanza, atendendo especialmente aos cambios institucionais e aos procesos de globalización.

A partir deste enfoque, estúdase o caso das actividades marítimo-pesqueiras na Unión Europea e a súa evolución. Considérase en particular a dobre integración específica do caso comunitario: para harmonizar situacións e intereses pesqueiros dos distintos socios (a través da política pesqueira común) e para asumir as interaccións dos distintos factores que afectan a estas actividades (política marítima integrada).

Palabras clave: Economía pesqueira, economía institucional, gobernanza, política marítimo-pesqueira, política pesqueira común.

Resumen: El marco de desarrollo de las actividades marítimas ha estado sometido en los últimos 40 años a cambios significativos en diferentes ámbitos: jurídico-institucional, económico, científico-técnico y medioambiental. En este contexto complejo, el objetivo principal del artículo es analizar en perspectiva económica los problemas de gobernanza, atendiendo especialmente a los cambios institucionales y a los procesos de globalización.

A partir de este enfoque, se estudia el caso de las actividades marítimo-pesqueras en la Unión Europea y su evolución. Se considera en particular la doble integración específica del caso comunitario: para armonizar situaciones e intereses pesqueros de los distintos socios (a través de la política pesquera común) y

para asumir las interacciones de los distintos factores que afectan a estas actividades (política marítima integrada).

Palabras clave: Economía pesquera, economía institucional, gobernanza, política marítimo-pesquera, política pesquera común.

Abstract: The development of maritime activities framework has been subjected to significant changes in different areas for the last forty years: legal and institutional, economic, scientific-technical and environmental areas. In this complex context, analyze the problems of governance from an economic perspective is the main objective of this work, especially according to the institutional changes and globalization processes. Based on this approach, the particular case of maritime-fishing activities in the European Union and its evolution is studied. The specific double integration for European issues is considered: harmonization of situations and fishing interests of the partners (through the common fisheries policy) and to integrate the interactions of the different factors affecting to these activities (integrated maritime policy).

Key words: Fishing economy, institutional economy, governance, maritime-fishing policy, CFP.

Sumario: 1 El escenario general. 2 La evolución de la pesca y la acuicultura. 3 Las políticas pesqueras en la UE. Evolución y última reforma. 4. Problemas de gobernanza en gestión de recursos marinos. 5 Conclusiones. 6 Agradecimientos. 7 Referencias bibliográficas.

1 EL ESCENARIO GENERAL

Desde la segunda mitad del siglo XX se ha vivido una época de profundas transformaciones en el ámbito marítimo, tanto en el orden jurídico-institucional como en el desarrollo de actividades económicas en el espacio marino, en el marco de la globalización y de un intenso desarrollo tecnológico.

Para definir el núcleo de los cambios institucionales en el período, se suele centrar la atención en el desarrollo y en los resultados de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, 1973-82), que implicaron a la postre un nuevo orden jurídico marítimo a escala mundial que extiende sus efectos hasta la actualidad (Alexander & Hodgson, 1975; Anderson, 1977; Brander, 1978; Eckert, 1979; Copes, 1981; United Nations, 1982; Neher *et al.*, 1989).

Más concretamente, el acento se coloca en el artículo 56 de la Ley del mar subsecuente, en donde se establecen las zonas económicas exclusivas de 200 millas y se acredita la capacidad de los Estados ribereños para la exploración, explotación, conservación y administración de todos los recursos naturales vivos y minerales del lecho y subsuelo marino y las aguas suprayacentes. Aunque en primera lectura esta definición pueda considerarse una capacidad funcional más que una soberanía plena, otros criterios recogidos en la ley (preferencias en caso de dependencia económica del país ribereño; obligaciones de conservación de recursos para evitar sobreexplotación y conseguir optimización en la gestión) sustentaron en la práctica la consolidación de un gran movimiento de apropiación de recursos naturales marinos por parte de los países ribereños (Munro, 1985; Mc Rae y Munro, 1989; Hannesson, 2004; Bjorndal y Munro, 2012).

Esta decisión central se relacionó con motivaciones de diferente índole. Entre estas, había consideraciones estratégicas y de seguridad (inicialmente importantes, en un contexto de especial sensibilidad tras la II Guerra Mundial y en el período de la Guerra Fría) junto a otras más perceptibles de carácter general y permanente, relacionadas con la explotación y el uso de los recursos naturales marinos (tan diferentes como recursos pesqueros o petroleros) (Varela *et al.*, 1996).

A efectos de este trabajo, no obstante, interesa más resaltar las implicaciones derivadas de la III CNUDM. A partir de las posibilidades abiertas, por un lado se desarrollaron por todo el mundo diferentes sistemas de regulación a escala estatal de las actividades marítimas (singularmente en el ámbito de la pesca y la acuicultura). Por otro lado, se continuó profundizando en aspectos de

ordenación insuficientemente regulados en la normativa mencionada, como era el caso de los recursos transzonales o transfronterizos. Todo esto condicionó el escenario de la gobernanza en el ámbito de las actividades marítimas y los agentes sociales y poblaciones dependientes de ellas (Munro, 1985, 1987, 1991; United Nations, 1995; Garza *et al.*, 1995).

En el mismo período de referencia, la dinámica social y económica fue significativamente intensa. Es muy notable tanto el crecimiento de la población a escala mundial, con tasas históricamente altas, especialmente en algunas zonas del planeta, como el proceso conocido como globalización, centrado a nuestros efectos en la intensificación de los movimientos internacionales de capitales, mercancías y personas.

Esos movimientos, favorecidos por las tendencias en la regulación comercial y financiera a escala internacional (bajo los auspicios de OMC y FMI), abrieron un período del que interesa resaltar a nuestros efectos estas tres tendencias: a) el notable crecimiento de los tráficos comerciales de productos de origen marino y el acceso de muchos países en desarrollo a estos canales comerciales; b) la tendencia sostenida en crecimiento económico, mejorando las posibilidades de inversión también en las actividades marítimas y pesqueras (particularmente en flotas, equipamientos y acuicultura, lo que resultó muy notorio en Asia); c) el notable incremento de la demanda de productos de origen marino, en particular como fuente de suministro alimentario, tanto por la mayor presión demográfica como por la tendencia al alza de la renta per cápita en determinadas áreas (World Bank, 2009; Garza y Varela, 2015; FAO, 2016; Comisión Europea, 2016; Eurostat, 2016).

Como consecuencia de estos procesos, la actividad económica en el medio marino se ha intensificado, al tiempo que el marco jurídico internacional permite desarrollar normas e instrumentos de regulación de mayor alcance y diversidad. Podemos completar este escenario diferenciando tres grandes bloques de actividad relacionada con el medio marino: i) la explotación y el uso de recursos naturales marinos con diferentes fines (pesca y acuicultura, explotaciones en el subsuelo marino; usos energéticos en el espacio marino: energía eólica, energía undimotriz, energía de mareas); ii) actividades de transporte marítimo (de personas y mercancías); iii) actividades recreativas que implican el uso de zonas costeras (turismo, ocio y residencia). Cada una de estas actividades genera impactos en el medio, y entre ellas puede haber interferencias o conflictos, debido a esos impactos y las eventuales externalidades negativas derivadas o bien en función del uso de espacios en los que haya presencia compartida y alguna diferencia de intereses (Comisión Europea, 2006; Surfís *et al.*, 2013; Varela y Garza, 2011; Garza y Varela, 2015).

Precisamente debido a la acumulación de evidencias del aumento de la intensidad en las actividades con los consiguientes efectos o impactos derivados, se ha incrementado también la sensibilidad social y política hacia esta problemática y se han abierto iniciativas para desarrollar políticas que contemplen las interacciones y la necesidad de integración de medios y objetivos. Esto ha sido particularmente significativo en el ámbito de la Unión Europea, a partir de iniciativas como la política marítima integrada, la Directiva de estrategia marina o la iniciativa de Crecimiento Azul o Blue Growth (Comisión Europea, 2006, 2008a, 2009, 2012). Estos procesos son aún incipientes y dejan ver que hay problemas que permanecen en zona de sombras, como los relativos a la seguridad marítima, donde confluyen intereses muy divergentes.

2 LA EVOLUCIÓN DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA

Aun manteniendo este marco de referencia, nuestro objetivo concreto en este trabajo es el ámbito de las actividades de pesca y acuicultura. Por ello, plantaremos con más detalle la evolución de estas actividades como base para describir posteriormente los términos en que se puede definir la gobernanza en este campo específico.

De acuerdo con lo descrito anteriormente, podemos analizar la evolución de estas actividades a partir de cuatro ejes: institucional, socioeconómico, científico-técnico y ambiental (cuadro 1). Analizaremos las respectivas implicaciones a continuación.

Cuadro 1. Principales factores condicionantes en la evolución de la actividad pesquera (1977-2017)

Factores jurídico-institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Implantación de Zonas Económicas Exclusivas (1977). - Desarrollo de nuevas formas de regulación pesquera basadas en derechos de pesca. - Desarrollo de organizaciones regionales de pesca a escala internacional (NAFO, ICCAT, etc.). - Nacimiento de la Europa Azul, conjunto de políticas marítimo-pesqueras en la Comunidad Europea (1983 y reformas posteriores). - Conferencia de las Naciones Unidas sobre stocks transzonales y altamente migratorios (1995).
Factores socioeconómicos	<ul style="list-style-type: none"> - Notable incremento de la población mundial. - Incremento de la intensidad pesquera. - Nuevas estrategias y cambio de pesos relativos en la producción pesquera mundial. - Nuevas estrategias de empresas pesqueras en aguas distantes (acuerdos pesqueros y empresas mixtas). - Intensificación de los tráficos comerciales de productos de origen marino. - Mayor apertura comercial tras los acuerdos de Marrakech (Ronda Uruguay). - Mayor desarrollo de proyectos de cooperación internacional.
Factores científico-técnicos	<ul style="list-style-type: none"> - Notable desarrollo de avances técnicos en los buques pesqueros (propulsión, materiales, tecnologías de pesca y equipamientos mecánicos, sistemas de detección, procesado y congelado a bordo). - Incorporación de TIC en procesos de comercialización pesquera. - Nuevos sistemas de vigilancia y control de la pesca. - Nuevos desarrollos en acuicultura (procesos integrales, granjas marinas). - Avances en conocimiento científico en biología y ecología marina, oceanografía y gestión de zonas costeras.
Factores medioambientales	<ul style="list-style-type: none"> - Sobreexplotación creciente de muchas poblaciones de peces, crustáceos y moluscos. - Incremento de episodios de contaminación marina, debido al mayor desarrollo de diversas actividades marítimas y a los déficits en seguridad marítima. - Alteración de las zonas costeras por la mayor presión demográfica, obras residenciales y de infraestructuras, actividades de ocio, etc. - Impactos del cambio climático de origen antropogénico: cambios en condiciones oceanográficas y alteración de hábitats tradicionales de poblaciones de peces, crustáceos y moluscos.

Fuente: elaboración propia

Las bases de los acuerdos de la III CNUDM supusieron para la pesca el fin del mar libre, generalmente practicado hasta 1977, y el desarrollo de nuevas reglas por parte de los Estados ribereños, de aplicación en las respectivas zonas de exclusividad (Neher *et al.*, 1989). A lo largo de estas décadas, se establecieron nuevos derechos de acceso, uso, gestión, exclusión y enajenación. En este proceso, que se desarrolló por todo el mundo, conviene resaltar tres aspectos: i) los derechos de referencia se otorgaron a los pescadores, según los casos, a título colectivo o individual; ii) se hizo de manera desigual en intensidad y formas, según criterios y necesidades

de los distintos países; iii) los aspectos y/o ámbitos sobre los que no tenían competencias los países ribereños quedaron a expensas de decisiones de las Naciones Unidas, generalmente en delegación a las organizaciones regionales de pesca surgidas bajo el amparo de las NN.UU. (NAFO, ICCAT, etc.). Bajo estas premisas, se desarrollaron diferentes sistemas de derechos de pesca basados en cuotas, licencias, derechos territoriales, de carácter individual o colectivo (a grupos de pescadores). Paralelamente, se buscaron mecanismos para vigilar y controlar las actividades de pesca IUU (Neher *et al.*, 1989; United Nations, 1995; Orrego Vicuña, 1999; Arnason, 2000, 2007; Varela y Garza, 2017).

En perspectiva económica, las estrategias de los pescadores dependerán de las condiciones de oferta y demanda. Las posibilidades de producción dependerán de leyes naturales aplicables a distintas poblaciones y hábitats y del estado de estas en cada momento y lugar. Las estrategias tendrán en cuenta además los costes de producción, las tendencias en precios y el efecto de la incertidumbre (biológica o económica) que implicará actuar en la práctica con tasas de descuento más o menos altas. A su vez, la demanda guarda relación con condiciones descritas en el apartado anterior (aumento y características de la población, nivel de renta, alternativas alimentarias y preferencias de los consumidores). Se estima que la presión de la demanda y la indefinición en las condiciones institucionales contribuyeron a lo que se denominó “carrera por pescar”, conduciendo a situaciones de sobreexplotación y a situaciones de ineficiencia derivadas del exceso de esfuerzo pesquero, dos situaciones reconocidas como problemas clásicos de la pesca en este período (Garza y Varela, 2005; World Bank, 2009; Bjorndal y Munro, 2012).

En perspectiva científico-técnica, podemos considerar los avances en dos direcciones. Por una parte, el conocimiento más exhaustivo del medio marino y de sus recursos vivos permite ofrecer tanto a los pescadores como a los reguladores un análisis más preciso de los impactos de la actividad pesquera y de las diferentes alternativas o posibilidades de uso de los recursos. Adicionalmente, ese conocimiento está en la base de los desarrollos en acuicultura (Bjorndal y Aasche, 2011), que han permitido avanzar en sistemas de cultivo integrales (selección, nutrición, crecimiento, control de patologías, etc.). En otra dirección, los avances técnicos se han incorporado a la pesca en distintos aspectos y procesos de la actividad (cuadro 1). A veces estos sistemas han contribuido a acelerar la carrera por pescar (detección más precisa, motores y aparejos más poderosos...), pero en conjunto estos avances están propiciando más eficiencia económica y mejoras en la conservación de las poblaciones (Varela *et al.*, 2000).

Por último, la dinámica propia de la naturaleza, y de los recursos naturales en particular, está en la base de todos los demás procesos. Las condiciones oceanográficas, la respuesta de las poblaciones marinas a distintas perturbaciones (sean o no de origen directamente antropogénico), las interacciones ecosistémicas, condicionan esa dinámica. En estos últimos decenios, las poblaciones de peces, crustáceos y moluscos han estado sometidas a una fuerte presión pesquera y, simultáneamente, se están haciendo más palpables los efectos del cambio climático en el medio marino. A ellos hay que añadir las derivaciones de otras acciones humanas sobre el medio, de alcance más ocasional o local (vertidos, acciones en zonas costeras, contaminación relacionada con el transporte marítimo y otras actividades en el mar). En general, se configura un escenario con alta incertidumbre y un nivel de conocimiento limitado. Cada nueva posibilidad o alternativa de usos del medio marino y sus recursos implica impactos que hay que valorar adecuadamente (Arnason, 2006; Bjorndal y Munro, 2012; Garza y Varela, 2005).

La visión conjunta, a partir de estos ejes o centros de atención, nos transmite una dinámica intensa y compleja. La primera conclusión apunta a la necesidad de avanzar en conocimiento y en una adaptación permanente en normas y actuaciones de gestión.

Si nos acercamos al caso europeo, objeto de nuestro caso de estudio, podemos constatar esta complejidad a través de distintos datos y resultados. Nos referiremos sucesivamente a las características y al estado de los recursos objeto de interés pesquero, a la evolución de la producción, el comercio y el consumo en la última fase de globalización y desarrollo, y al dibujo de diferentes intereses y tendencias (a nivel Estados) que se cruzan en el escenario comunitario.

La FAO (2017) mantiene en su último Informe sobre Pesca y Acuicultura que el estado de los recursos pesqueros sigue siendo alarmante, ya que alrededor del 30% se consideran sobreexplotados y sólo el 10% admitirían un incremento del esfuerzo pesquero, quedando el resto en situación de explotación plena, que no admite el incremento de la pesca. El dato más optimista nos indicaría que en los últimos años el porcentaje de sobreexplotación no ha aumentado. En el mismo sentido van los datos que se ofrecen desde la Comisión Europea, aunque en este caso habría mejorado el estado de algunas poblaciones significativas en el área atlántica (zonas del Báltico, Mar del Norte y Mar Céltico), mientras que se mantendría la situación límite en el Mediterráneo y Mar Negro (Comisión Europea, 2016).

Estos resultados parecen compatibles con otros datos que indican que, en general, la tendencia de la producción es al descenso o estancamiento, y que el tamaño de la flota comunitaria se ha reducido (en número de buques). No obstante, las mejoras en equipamiento en los buques implican más capacidad unitaria de pesca, y, por otro lado, las tendencias de las flotas pesqueras por países no son uniformes (Comisión Europea, 2008). De esta forma, podemos resaltar tres hechos: 1) las cifras de producción pesquera (también en acuicultura) no aumentan; 2) los países europeos han dejado de estar en el *ranking* de los (20) principales productores pesqueros a escala mundial, con la excepción de España (puesto 19 en el último informe); 3) cuatro países (España, Francia, Italia y Países Bajos) suman la mitad (50,5%) de la capacidad de la flota de la UE-28 (Garza, 2008; FAO, 2016; Comisión Europea, 2016).

Detrás de estos datos hay una diversidad de situaciones a efectos de gestión y gobernanza, que podemos sintetizar en tres casos: i) pesquerías en aguas internacionales o de terceros países, donde la Unión Europea no participa o simplemente está presente en las organizaciones regionales de pesca que tienen competencias de gestión en áreas implicadas; ii) pesquerías en aguas comunitarias donde concurren flotas de diferentes países, sometidas a la regulación comunitaria; iii) pesquerías que afectan a flotas de un único país, por lo general de pequeña dimensión o artesanales y comúnmente bajo regulación de un Estado miembro.

Si los datos de producción en pesca y acuicultura no permiten mejorar el abastecimiento de los mercados europeos, el mantenimiento de los niveles de consumo se va a conseguir a través de la importación de productos pesqueros. Las estadísticas de la FAO (2017) nos muestran sistemáticamente la importancia de las importaciones pesqueras de los países europeos (siete países entre los 10 principales importadores mundiales, con el resultado de que, salvo en los casos de Dinamarca, Grecia e Irlanda, los países europeos tienen balanzas pesqueras deficitarias). Por otro lado, debemos resaltar las diferencias en los niveles de consumo, de manera que además de la dimensión del mercado (en población) debemos diferenciar los índices en consumo per cápita de pescado (más elevado en países escandinavos y mediterráneos). Esto nos lleva a destacar algunos países (España, Francia, Italia) como mercados de referencia en el ámbito comunitario (FAO, 2016).

Tenemos, pues, un conglomerado de situaciones y de intereses pesqueros en el conjunto de la UE que en lo económicamente más visible (flota, producción, empleo y consumo) se refleja en diferentes tamaños y estrategias de flota y en distintos hábitos alimentarios en cuanto a productos de origen marino. A ello se unen trayectorias diferentes en materia de reglas formales e informales en la actividad pesquera.

3 LAS POLÍTICAS PESQUERAS EN LA UE. EVOLUCIÓN Y ÚLTIMA REFORMA

Cuando se configura en 1983 una política pesquera europea específica y unificada, se define sobre tres ejes básicos: política de conservación de recursos, política de estructuras y política de mercados. Los objetivos, muy en paralelo con los de la política agraria común, se centraban en la sostenibilidad de poblaciones de peces y pescadores y en el abastecimiento preferente de los mercados comunitarios (Comisión Europea, 1983; González Laxe, 1997, 2008).

Más allá de la valoración de la eficacia de los instrumentos utilizados, el análisis de estas políticas nos permitirá entrar en la descripción de los problemas de gobernanza que acompañan a la gestión de esta actividad en la UE. Podremos percibir los esfuerzos comunitarios para adaptarse a distintas situaciones en pesquerías, para poder ampliar la perspectiva de interacciones socioeconómicas y ambientales en el medio marino, o para armonizar la diferencia de intereses de los distintos Estados miembros.

La *política de conservación de recursos* es la más singular en el ámbito pesquero. Remite a la característica esencial de la pesca, cuyas posibilidades dependen directamente del estado de las poblaciones de peces y de su dinámica natural en cada ecosistema específico. Por tanto, conocer esa dinámica y conseguir mantener las poblaciones de peces en su estado óptimo serán objetivos necesarios de la PPC. En su primera definición, la política de recursos se basó en dos pilares: el establecimiento de un sistema de TAC y cuotas como guía para la actuación de las empresas pesqueras, y la definición y ejecución de un “principio de estabilidad relativa” (PER) como base del reparto de opciones de pesca entre los diferentes Estados miembros (González Laxe, 1997; Varela y Garza, 2017).

A efectos prácticos, la Comisión Europea fue definiendo anualmente el total admisible de capturas (TAC) para cada especie, de acuerdo con la situación de cada población, las recomendaciones de los científicos y los equilibrios resultantes de las presiones de los Estados miembros, actuando en función de los intereses de cada país (o más directamente de sus pescadores). Fijado el TAC, el reparto de cuotas para cada país se concretaba con la aplicación del porcentaje derivado del PER.

Después de más de treinta años de funcionamiento con este sistema, hay bastante evidencia para valorar sus efectos. La propia Comisión Europea propugnó algunos cambios a partir de sus propios diagnósticos (Comisión Europea, 2008). Sucesivamente, fue planteando: planes de recuperación de algunas especies en riesgo; desarrollo de planes plurianuales para ganar en estabilidad y eliminar incertidumbre; prohibición de descartes (hasta la última reforma, la práctica de los descartes era obligada para cumplir con las autorizaciones de pesca definidas para una sola especie); inclusión como filosofía general de la gestión por ecosistemas (Sobрино *et al.*, 2010; Comisión Europea, 2011). No obstante, en lo esencial el sistema permanece.

Lo más significativo a efectos de gobernanza es: i) el reconocimiento de que hay muchas diferencias entre pesquerías (por ecosistemas, por tipos de especies, por conjunto de flotas y/o

países concurrentes); ii) el desarrollo de una herramienta de confluencia, los RAC, que podrían abrir dos tipos de cooperación: entre flotas de distintos países, por un lado, y entre agentes con funciones diferentes (pescadores-gestores, políticos-científicos marinos); iii) la apertura de posibilidades para el establecimiento de derechos individuales de pesca, opción reconocida en la última reforma que podría cambiar el esquema de estrategias y responsabilidades de pescadores y gestores públicos. Por otra parte, los resultados en conservación dependen también de la política de estructuras, en la medida en que esta se ajusta a los objetivos de conservación, según detallaremos a continuación.

La *política de estructuras* nació con el primer objetivo de contribuir al mantenimiento de las rentas de los pescadores, facilitando su capacidad de inversión y modernización; paralelamente, para garantizar la máxima participación europea en el abastecimiento de sus mercados (González Laxe, 1997).

Al principio, esta política se desarrolló a través de los planes de orientación plurianuales (POP), en los que la principal partida de gasto se canalizaba a facilitar a los pescadores la renovación de barcos y equipos. Tras comprobar en los primeros resultados que se generaban algunos desequilibrios por segmentos de flota y por países, los planes fueron condicionando los objetivos de construcción de nuevos buques, derivando hacia objetivos de renovación y retirada, además de ensanchar otros relativos a la acuicultura y a la comercialización.

Posteriormente, en concordancia con los criterios de eficiencia y control del gasto que exigía la Comisión Europea, los POP dieron paso a nuevas orientaciones en la política de estructuras, buscando mejorar el cumplimiento de esos objetivos en el marco de las posibilidades financieras que fijaba la Comisión. Los nuevos instrumentos, en primer lugar el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), y más tarde el Fondo Europeo de Pesca (FEP), fueron más rigurosos en la definición y control del gasto, al tiempo que ampliaron objetivos, más allá de la producción pesquera y más en línea con los principios de desarrollo sostenible (sostenibilidad de los recursos, desarrollo de las poblaciones dependientes de la pesca) (Varela y Surís, 2012).

Con la experiencia acumulada con los programas de ayuda europeos para esos objetivos (suscisivamente POP, IFOP y FEP), se pudo constatar: i) la definición por separado de las políticas de recursos y estructuras contribuyó al desajuste, materializado en un exceso de esfuerzo empleado para capturar recursos en situación por debajo del óptimo; ii) la necesidad de desarrollar una política integral demandaba una definición de objetivos sociales y ambientales que fuesen más allá de las definiciones estrictamente pesqueras; iii) las limitaciones de las posibilidades de desarrollo de la pesca y la acuicultura exigían plantear programas de diversificación socioeconómica para las poblaciones o comunidades altamente dependientes de estas actividades; iv) la carestía de los programas y la limitación temporal en resultados implicaron el traslado de una presión general desde la Comisión Europea para el ajuste de los programas y el control de los gastos; v) las subvenciones sostenidas en el tiempo en determinados aspectos generaron algunos efectos no deseados en términos de exceso de esfuerzo (punto i), razón que justificó en parte el recurso a la apertura del mencionado (al hablar de conservación) sistema de derechos (González Laxe, 2002, 2010; Surís y Varela, 2011 a, b; Varela y Surís, 2012; Comisión Europea 2013a, 2016).

En tercer lugar, respecto a la *política de mercados* debemos tener en cuenta ante todo que no sólo implica a los pescadores y sus organizaciones (OP, fundamentalmente), sino también a comercializadores (mayoristas y minoristas) y consumidores. En este sentido, debemos resaltar el impacto de los procesos de globalización en las estrategias de las empresas comercializadoras, en especial en lo que atañe a las grandes redes internacionalizadas y al mayor protagonismo de

las empresas de cierta dimensión (grandes superficies, etc.). Conviene resaltar también que la situación puede diferir bastante entre pesca y acuicultura (Varela *et al.*, 2003).

La política pesquera que afecta a este aspecto incluye no sólo a la PPC (en su apartado de mercados), sino también a la regulación internacional de los mercados pesqueros, en general con un notable grado de apertura comercial, incluso antes de los acuerdos de Marrakech.

En lo que es propiamente la política de mercados, la PPC menciona expresamente los siguientes objetivos (Reg. UE 1379/2013): favorecer la estabilidad de los mercados (adecuación de oferta y demanda); ajustarse a los compromisos internacionales; regirse por los principios de la buena gobernanza de la UE; informar adecuadamente a los consumidores; reforzar las organizaciones de productores de pesca y de acuicultura; reforzar específicamente la producción a pequeña escala. Los elementos básicos para desarrollar esta política son: i) las organizaciones profesionales, ii) las normas de comercialización en el espacio comunitario y iii) la información a los consumidores (Comisión Europea, 2013 b, c, d, e, 2014).

Las OP actúan con la protección comunitaria, dentro de la normativa específica, y pueden adoptar estrategias diversas, como ajustar la producción dentro de las posibilidades admisibles, decidir sobre la canalización de la oferta, promocionar los productos (por ejemplo, usando certificaciones, D.O., indicadores de sostenibilidad, etc.), desarrollar acciones de control y vigilancia, o difundir información específica a los consumidores.

Para cerrar este apartado de la política pesquera comunitaria, debemos hacer referencia también a las *relaciones pesqueras internacionales*. La Unión Europea ejerce la representación conjunta de todos los países en los organismos internacionales y en la firma de acuerdos pesqueros con terceros países. Su posición en estos foros debe responder a un interés conjunto de todos los países, cuando, como hemos visto, sus posiciones e intereses en este escenario no son siempre coincidentes. Esto afecta a la eficacia negociadora. Si por un lado el peso comunitario puede abrir más posibilidades (como se puede apreciar en convenios de cooperación con países en desarrollo o en acuerdos con países vecinos) (Sobrino y Bürgin, 2016), por otro lado, la heterogeneidad de intereses comerciales y pesqueros puede incidir en los ritmos y contenidos de los acuerdos.

Entre los casos que se han mencionado como problemáticos en esta esfera, están las distintas posiciones sobre la práctica de empresas mixtas internacionales (estrategia que algunas empresas españolas siguieron desde la implantación de las ZEE en 1977) y su tratamiento en la PPC (originariamente consideradas como empresas ajenas a la PPC). También sobre la posición negociadora con la NAFO y Canadá, donde se cruzó el interés comercial o político de algunos socios comunitarios con el interés de algunas flotas (como la española) sobre determinadas especies en el área NAFO, afectando a las poblaciones de peces en la propia ZEE canadiense.

4 PROBLEMAS DE GOBERNANZA EN GESTIÓN DE RECURSOS MARINOS

La peculiaridad de las condiciones institucionales en la explotación y gestión de los recursos marinos pronto fue considerada por los economistas en los problemas de gestión de recursos pesqueros. En los modelos bioeconómicos pioneros ya se preveían los efectos del libre acceso y la ausencia de derechos de propiedad en las pesquerías. Como ya resaltábamos en los primeros apartados, las novedades en el orden jurídico internacional multiplicaron el interés por el análisis de las posibilidades de regulación (Bjorndal y Munro, 2012).

Sin embargo, la práctica pesquera encerraba muchas situaciones diferentes, resultado de experiencias acumuladas, especialmente en la explotación de recursos cercanos a las costas en la que participaban múltiples pescadores. En particular, los recursos compartidos fueron contemplados bajo la perspectiva de las situaciones de “propiedad común”, diferenciándola de la situación simple de “libre acceso” (Libecap, 1989; Surís *et al.*, 1995; Christy, 2000). La diferencia conceptual principal se centró en la definición del grupo que posee derechos de pesca y en la posibilidad de establecer reglas de gestión por parte del grupo (Stevenson, 1991). La parábola de la “tragedia de los comunes” quedó así matizada.

Por otra parte, también se matizaron distintas opciones jurídicas en contenidos de derechos. La definición de diferentes figuras con distintas combinaciones de derechos (Schlager y Ostrom, 1992; Scott, 1989) fue utilizada para explorar la variedad de estrategias posibles y analizar resultados en diferentes casos. La atención se centró en los mencionados derechos de acceso, uso, gestión, exclusión y enajenación, además de la diversidad de opciones en términos de espacio y tiempo.

A medida que se desarrollaban análisis en estas direcciones, se constató la variedad y complejidad de los problemas de esta naturaleza, tanto a partir de los avances en los conocimientos de biología y ecología marina como en el campo social y económico. Aquí nos vamos a referir sólo a la exploración más significativa de estos sistemas complejos desde una perspectiva económica. En este sentido, la versión más fructífera se sitúa en las aportaciones de Jentoft y de Ostrom. Aun a riesgo de simplificar, en estas versiones se distinguen dos grandes sistemas con dinámica propia, a su vez interrelacionados, configurando un singular problema de gobernanza: un sistema de recursos y un sistema social o sistema a gobernar (Mc Ginnis y Ostrom, 2014; Jentoft y Chuenpagdee, 2015).

En cuanto al primero, cada hábitat presenta características singulares, con la interacción de diferentes poblaciones en equilibrio dinámico, y sometidas a distintas condiciones oceanográficas, a su vez cambiantes. Si la visión clásica en la gestión europea partía inicialmente de la definición o delimitación de “unidades de *stock*” (cada población de peces que se desarrollaba en un hábitat determinado), la perspectiva fue derivando a la “gestión por ecosistemas” (contemplando diversas variables simultáneamente: varias especies, distintas condiciones). A esta derivación contribuyeron no sólo los avances en conocimiento científico, sino también dos evidencias que se percibían cada vez con más intensidad: la evolución diferenciada de pesquerías similares con distintas realidades en las prácticas pesqueras y la percepción más clara de los impactos del cambio climático en distintos ecosistemas.

A efectos de la gobernanza, de estas consideraciones derivan dos tipos de implicaciones: i) por un lado, según las poblaciones (de peces, crustáceos o moluscos) sean más o menos sedentarias o, en contraposición, abarquen un espacio de movimiento más o menos amplio, implicará que la actividad pesquera afecte a determinados grupos de agentes (más localizados en áreas geográficas determinadas o más heterogéneos por su procedencia o por su interés en especies objetivo); ii) por otro lado, las características de especies y de hábitats condicionarán el tipo de flota o unidades productivas (embarcaciones más o menos grandes y numerosas) y el tipo de artes o técnicas de pesca (más o menos poderosas, más o menos selectivas). Como consecuencia general, se habrán definido diferentes derechos y reglas de pesca y se habrán articulado distintos escenarios de decisión (según el tipo y el número de agentes afectados, incluyendo pescadores y países).

En cuanto al segundo sistema, debemos diferenciar varios niveles de decisión (constitucional, de acción colectiva, operacional) y en ellos identificar los agentes y reglas que los caracterizan (Ostrom, 1990; Jentoft, 2004). A partir de ello, la dinámica (refiriéndonos sólo a los aspectos más relevantes económicamente) se centrará en el análisis de los procesos de gestión, información, decisión, vigilancia y control, así como de las relaciones con el entorno (Mc Ginnis y Ostrom, 2014).

Aplicando esto a la situación en Europa, y de acuerdo con lo señalado en apartados anteriores, podemos seleccionar tres situaciones básicas (no necesariamente exclusivas) para entender la variedad y la complejidad: recursos cercanos/pesquerías artesanales; recursos en aguas comunitarias/gestión europea; recursos en alta mar/gestión internacional (cuadro 2).

Cuadro 2. Selección de situaciones tipo en la pesca europea

Escenarios pesqueros Sistemas y niveles	Pesquerías artesanales y ámbito local	Pesquerías en aguas comunitarias	Pesquerías en aguas internacionales y terceros países
Sistemas de recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Especies sedentarias (pesca a pequeña escala, marisqueo, cultivos a flote). 2. Especies móviles (pesquerías a pequeña escala). 3. Reservas marinas (áreas marinas protegidas). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Especies en la ZEE (pesquerías con presencia de flotas de altura de varios países). 2. Especies que pueden moverse en espacios transfronterizos de países comunitarios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Especies en alta mar (pesquerías de túnidos, etc., que se mueven fuera de las ZEE). 2. Especies que se mueven en espacios transfronterizos o transzonales. 3. Especies en ZEE de terceros países.
Sistema de gobernanza: nivel constitucional	Competencias estatales (aguas marinas interiores o aguas próximas).	Competencias asumidas por la Unión Europea.	Competencias que corresponden a un tercer país o a un organismo internacional dependiente de las NN.UU.
Sistema de gobernanza: nivel de acción colectiva	Posibles regímenes para usuarios: recursos compartidos o en propiedad común; concesiones administrativas, autorizaciones. Posibles agentes: pescadores individuales, OO.PP., otras asociaciones (cofradías en España), GAC.	Posibles regímenes para usuarios: licencias de pesca, TAC y cuotas; posibles derechos individuales transferibles con restricciones por país. Posibles agentes: pescadores individuales, OO.PP., asociaciones y clústeres empresariales, RAC.	Posibles regímenes para usuarios: licencias de pesca, TAC y cuotas; posibles derechos individuales transferibles con restricciones por país. Posibles agentes: pescadores individuales, asociaciones y clústeres empresariales, representación UE en organismos internacionales: NAFO, ICCAT...
Sistema de gobernanza: nivel operacional	Líneas de acción de interés económico: <ul style="list-style-type: none"> - Gestión - Información - Decisión - Vigilancia y control - Relación con el entorno 		

Fuente: elaboración propia basada en Ostrom (1990) y MC Ginnis y Ostrom (2014)

En el cuadro que presentamos se sintetizan las principales variables que se deben considerar para describir estas situaciones. Combinaremos, en cada caso, factores a tener en cuenta en el sistema de recursos y en la definición de los agentes y reglas principales del sistema de

gobernanza. Nos centraremos en los niveles constitucionales y de acción colectiva, sin desarrollar el nivel operacional, dado el carácter genérico de este trabajo, donde no podemos desarrollar los estudios de caso que serán preceptivos a este tercer nivel.

En todo caso, al centrarnos en las interacciones sistema de recursos-sistema a gobernar, marginamos otras tendencias económicas, especialmente las de carácter más global. Sus posibles impactos serán objeto de estrategias adaptativas, tanto a nivel de empresas como de países. En ese sentido, se recogen en el cuadro menciones a las políticas de estructuras y mercados.

En el nivel constitucional distinguimos las tres situaciones que hemos mencionado. En cualquier caso, responden al encadenamiento de derechos previstos en el ordenamiento jurídico marítimo-pesquero a escala internacional. Al quedar áreas de alta mar y casos específicos fuera del ámbito de las 200 millas, se hizo preciso articular organismos (NAFO, ICCAT, etc.) con capacidad de regular las actividades pesqueras con concurrencia plurinacional, en régimen de compatibilidad con las regulaciones nacionales en zonas contiguas. En las zonas de exclusividad, la competencia fundamental de regulación corresponde a los Estados ribereños, y en el caso comunitario esas competencias fueron delegadas a la Comisión Europea. Aun así, en las áreas más próximas a las costas, la diversidad de casuísticas y de experiencias sociales de largo recorrido histórico recomendaba mantener las competencias de regulación en las instancias estatales o regionales que tradicionalmente las habían ejercido. De ahí esas diferencias que recogemos en el cuadro.

El nivel de acción colectiva se configura como la confluencia de las normas de regulación emanadas de las instancias competentes como de aquellas otras, fruto de la interacción de los agentes sociales con los organismos reguladores o entre ellos mismos (Caballero *et al.*, 2012, 2014).

En el caso de las pesquerías artesanales, las normas suelen guardar relación con situaciones históricas previas, a veces de largo recorrido (Jentoft y Chuenpagdee, 2015). Así, entre los posibles regímenes para usuarios encontramos, por ejemplo, situaciones de recursos compartidos o en propiedad común, junto a situaciones de concesiones administrativas o autorizaciones exclusivas para desarrollar la actividad u ocupar un determinado espacio. Paralelamente, al referirnos a los posibles agentes, distinguimos acciones (o pescadores) individuales, y acciones propiamente colectivas, en las que se integran las primeras. Podemos considerar, en este sentido, OO.PP., u otras asociaciones, como las cofradías en España, o también agentes de alcance no exclusivamente pesquero, ya sean surgidos de la iniciativa comunitaria, como los GAC, o de la propia iniciativa local.

En el caso de las pesquerías comunitarias, en el punto de partida de la definición de la PPC se mostraban dos ejes principales: la búsqueda de un equilibrio entre países socios (y sus pescadores) y la búsqueda de un desarrollo sostenible en el sector (sostenibilidad de recursos y autosuficiencia de los pescadores). El primer objetivo se trató de mantener aplicando el principio de estabilidad relativa, mencionado más arriba, escogiendo como instrumento básico inicial el sistema de TAC y cuotas, que como hemos señalado tuvo que ser revisado y complementado. Hemos visto también que la última reforma de la PPC abre el camino al uso de derechos transferibles de pesca. El segundo objetivo (que es igualmente de aplicación al caso anterior) también tuvo que ser revisado, introduciendo correcciones normativas: la gestión por ecosistemas y la adaptación a políticas y objetivos integrales están en la base de las nuevas tendencias. En paralelo, las políticas de estructuras y mercados desarrollaron instrumentos y normativas para protección e incentivos de los pescadores. En cuanto a los agentes implicados, la principal diferencia respecto al primer caso se sitúa en la dimensión de las unidades y la cultura empresarial. Las experiencias asociativas

(asociaciones y clústeres empresariales) son, en el mismo sentido, de mayor envergadura y con más capacidad de presión (Caballero *et al.*, 2012, 2014). Esta capacidad es importante para la influencia en los propios organismos comunitarios, como los RAC.

El tercer tipo seleccionado parte de una situación distinta en cuanto al origen de las normas, pero comparte bastantes principios y agentes con el caso anterior. Como en este, se respeta la presencia histórica en las normas de reparto y se exhibe como criterio básico la sostenibilidad. Pero la capacidad de la UE para establecer normativa de acción aquí se diluye, e incluso puede haber iniciativas diferenciadas por países (sistemas de derechos, etc.) si la regulación internacional lo permite. En el caso de los acuerdos internacionales para faenar en caladeros de terceros países, estos pueden establecer restricciones significativas para las estrategias de los pescadores.

Finalmente, en cuanto al nivel operacional, y por las razones ya señaladas, nos limitamos a describir cuáles son las principales líneas de acción de interés económico que deberíamos tener en cuenta (Mc Ginnis y Ostrom, 2014). Son estas: gestión, información, sistemas de decisión, vigilancia y control, relación con el entorno. En relación con ellas, se deciden, por ejemplo, estrategias en producción, comercialización o inversión; también en aspectos de asistencia social o igualdad; adopción de cambios en tratamiento de la información (equipos y redes); o formas de participación en los sistemas de vigilancia y control.

No obstante, es en este nivel donde se producen los esfuerzos más evidentes de adaptación a los cambios relacionados con los procesos de globalización. Por el contrario, en otros niveles los cambios normativos requieren procesos más lentos, y aún más en escenarios complejos.

5 CONCLUSIONES

Resaltamos ahora algunas de las cuestiones más relevantes en este análisis, añadiendo alguna reflexión adicional:

1. La gobernanza en actividades referidas al medio marino está en primer lugar relacionada con las peculiaridades del medio y con la problemática derivada de esa singularidad. La evolución de las condiciones institucionales, las interacciones entre las distintas actividades humanas en el medio, o el incremento en los últimos decenios de la presencia humana con niveles crecientes de intensidad son factores que necesitan soluciones diferenciadas y específicas.

2. Concretando más en el aspecto objeto de este análisis, la pesca y la acuicultura, destacamos los problemas derivados de la heterogeneidad de situaciones que encontramos en la pesca artesanal frente a la casuística de la pesca a larga distancia con fundamentos empresariales e institucionales diferentes.

3. En el caso europeo, se incluye además la problemática propia de la heterogeneidad de países socios y de las dificultades de articulación de la política común, con objetivos a veces difíciles de armonizar (sostenibilidad o políticas de recursos, estructuras y mercados).

4. A las dificultades de armonizar intereses y objetivos propios del escenario interno europeo se unen los problemas derivados de la globalización y la dinámica a escala internacional. En ese escenario más amplio se detectan tendencias que repercuten, a su vez, en el escenario europeo. Destacamos en ese sentido: i) el incremento en la intensidad en la explotación en todos los océanos y áreas geográficas, ii) la incorporación con pujanza de países en desarrollo a la producción y comercio mundial de productos pesqueros (al amparo de acuerdos comerciales o de cooperación internacional), iii) los cambios a escala empresarial (mayor dimensión, más internacionalización, redes más desarrolladas en la intermediación y distribución), iv) cambios en

regulación, para abordar cuestiones aún pendientes (recursos transzonales o pesca IUU) o para buscar la adaptación adecuada a nuevos problemas (sostenibilidad de poblaciones de peces en riesgo, impactos del cambio climático...).

5. Este escenario plantea problemas específicos en la UE: unas políticas concebidas para el difícil equilibrio interior tienen dificultades para adaptarse a un escenario internacional cambiante, mientras que algunos agentes individuales (empresas, organismos sociales, los propios países miembros) o incluso iniciativas en tratados internacionales de mayor alcance comercial y político han desarrollado estrategias propias. La UE y su PPC, por su propia naturaleza, sólo puede desarrollar su capacidad adaptativa con lentitud, al tiempo que tiene que resolver sus propias contradicciones entre objetivos e intereses. Todo ello pondrá a prueba la gobernanza comunitaria en materia de pesca y acuicultura.

6 AGRADECIMIENTOS

Este trabajo gozó del apoyo del FEDER y de la Xunta de Galicia (GRC2014/022 y AGRUP 2015/08); Ministerio de Economía y Competitividad (ECO2014-52412-R y ECO2013-44436-R) y Parlamento Europeo (IP/B/PECH/IC/2016-068).

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, L. M., y Hodgson, R. D. 1975. «The Impact of the 200 miles Economic Zone on the Law of the Sea», *San Diego Law Review*, 12: 569-99.
- Anderson, L. G. (ed.) 1977. *Economics Impacts of Extended Fisheries Jurisdiction*. Michigan: Ann Arbor Sc.
- Arnason, R. 2000. «Property rights as a mean of economic organization», en R. Shotton (ed.), *Use of property rights in fisheries management, Fisheries Technical Paper 401.1*. Roma: FAO.
- Arnason, R. 2006. «Global warming, small pelagic fisheries and risk», en R. Hannesson et al. (eds.), *Climate change and the economics of the world's fisheries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Arnason, R. 2007. «Property Rights Quality and the Economic Efficiency of Fisheries Management Regimes: Some Basic Results» en T. Bjørndal, D. V.; Gordon, R.; Arnason, y U. R. Sumaila (eds.), *Advances in Fisheries Economics: Festschrift in Honour of Professor Gordon R. Munro*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Bjørndal, T., y Asche, F. 2011. *The Economics of Salmon Aquaculture*. 2.ª ed. Oxford: Blackwell.
- Bjørndal, T., y Munro, G. R. 2012. *The Economics & Management of World Fisheries*. Oxford University Press.
- Brander, K. M. 1978. *El efecto de los límites de 200 millas en la ordenación pesquera del Noreste del Atlántico*. Roma: FAO.
- Caballero-Míguez, G., Garza-Gil, M. D., y Varela-Lafuente, M. 2012. «Legal change, property rights system and institutional stability: The case of the floating raft culture in the Galician mussel sector», *Ocean & Coastal Management*, 55: 84-93.
- Caballero-Míguez, G.; Varela-Lafuente, M., y Garza-Gil, M. D. 2014. «Institutional change, fishing rights and governance mechanisms: the dynamics of the Spanish 300 fleet on the Grand Sole fishing grounds», *Marine Policy*, 44: 465-472.
- Christy, F. T. Jr. 2000. «Common Property Rights: An Alternative to ITQs», en R. Shotton (ed.), *Use of Property Rights in Fisheries Management. Fisheries Technical Paper 401.1*. Roma: FAO.
- Comisión Europea 1983. *Reglamento CEE 170/83 del Consejo de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca*. Bruselas.
- Comisión Europea 2006. *Libro Verde. Hacia una futura Política Marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*. Bruselas (SEC/2006/689).
- Comisión Europea 2008a. *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 17 de junio de 2008 estableciendo un marco para la acción comunitaria en el campo de la política medioambiental marina (Directiva marco sobre estrategia marina)*. Bruselas.
- Comisión Europea 2008b. *Commission Working Document: Reflections on further reform of the Common Fisheries Policy*. Bruselas.
- Comisión Europea 2009. *Libro Verde, Reforma de la Política Pesquera Común*. COM (2009)163 final. Bruselas.
- Comisión Europea 2011. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Política Pesquera Común*. COM (2011), 425 final. Bruselas.

- Comisión Europea 2012. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las regiones: Crecimiento Azul. Oportunidades para el crecimiento sostenible marino y marítimo*. COM (2012) 494 final. Bruselas.
- Comisión Europea 2013a. *Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca*. COM (2013), 245 final. Bruselas.
- Comisión Europea 2013b. *Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11.12.2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura*.
- Comisión Europea 2013c. *Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11.12.2013 sobre la Política Pesquera Común*. Bruselas.
- Comisión Europea 2013d. *Reglamento de ejecución n.º 1418/2013 de la Comisión, de 17.12.2013, relativo a los planes de producción y comercialización en virtud del Reglamento (UE) n.º 1379/2013*. Bruselas.
- Comisión Europea 2013e. *Reglamento de ejecución n.º 1419/2013 de la Comisión, de 17.12.2013, relativo al reconocimiento de las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales, la aplicación extensiva de las normas de las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales y la publicación de los precios de activación*. Bruselas.
- Comisión Europea 2014. *Recomendación de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, relativa al establecimiento y aplicación de los planes de producción y comercialización en virtud del Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo*. Bruselas.
- Comisión Europea 2016b. *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los esfuerzos desplegados por los Estados miembros en 2014 para alcanzar un equilibrio sostenible entre la capacidad de pesca y las posibilidades de pesca*. COM (2016) 380 final. Bruselas.
- Comisión Europea 2016c. *Datos de la pesca. Datos y cifras de la PPC*, http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/eu-fisheries_key_facts_es (3.11.2016).
- Comisión Europea 2017. <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/legislation/> (15.11.2017).
- Copes, P. 1981. «The impact of UNCLOS III on management of the world's fisheries», *Marine Policy*, 5 (3): 217-228.
- Eckert, R. D. 1979. *The Enclosure of Ocean Resource Economics and the Law of the Sea*. Stanford: Hoover Institute Press.
- EUROSTAT 2016. *Estadísticas de pesca*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- FAO 2016. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. Informe SOFIA. <http://www.fao.org>.
- Feeny, D.; Hanna, S., y Mc Evoy, A. 1996. «Questioning the Assumptions of the Tragedy of the Commons Model of Fisheries», *Land Economics*, 72 (2): 187-205.
- Garza-Gil, M. D.; Iglesias-Malvido, C.; Surís-Regueiro, J., y Varela-Lafuente, M. 1996. «The Spanish case regarding fishing regulation», *Marine Policy*, 20 (3): 249-259.
- Garza-Gil, M. D., Iglesias-Malvido, C., y Surís Regueiro, J. 1995. «Gestión de recursos pesqueros transfronterizos: una primera aproximación teórica», *Información Comercial Española*, 742: 141-151.
- Garza-Gil, M. D., y Varela-Lafuente, M. 2005. «El estado actual de la economía de los recursos pesqueros», *Principios, Estudios de Economía Política*, 3: 61-76.
- Garza, M. D. (coord.) 2008. *La actividad pesquera a escala mundial*. A Coruña: Ed. Netbiblo.
- Garza-Gil, M. D., y Varela-Lafuente, M. 2015. «La gobernanza de las actividades marítimas en la Unión Europea: Instituciones, transacciones y políticas», en F. Toboso y G. Caballero (eds.), *Democracia y políticas económicas. Elaboración, negociación y opciones*. Madrid: Ed. Síntesis.
- González Laxe, F. 1997. «La política pesquera comunitaria. De los orígenes a los últimos cambios», *Papeles de Economía Española*, 71: 148-176.
- González Laxe, F. 2002. *Desarrollo y estrategia de la pesca europea*. A Coruña: Ed. Netbiblo.
- González Laxe, F. 2008. *Lecciones de Economía Pesquera*. A Coruña: Ed. Netbiblo.
- González Laxe, F. 2010. «Dysfunctions in common fishing regulations», *Marine Policy*, 23: 47-69.
- Hannesson, R. 2004. *The privatization of the Oceans*. Massachusetts: The MIT Press.
- Iglesias-Malvido, C.; Garza-Gil, M. D., y Varela-Lafuente, M. 2002. «Management System in the EU Fisheries», *Marine Policy*, 26 (6): 403-413.
- Jentoft, S., y Mc Cay, B. 1995. «User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences», *Marine Policy*, 19: 227-246.
- Jentoft, S. 2004. «Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change?», *Marine Policy*, 28: 137-149.

- Jentoft, S., y Chuenpagdee R. (eds.) 2015. *Interactive governance for small-scale fisheries. Global Reflections*. Centre for Maritime Research MARE. Switzerland: Springer Int. Pub.
- Libecap, G. D. 1989. *Contracting for Property Rights*. Cambridge: University Press.
- Mcginnis, M., y Ostrom, E. 2014. «Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges», *Ecology and Society*, 19 (2): 30.
- Mc Rae, D., y Munro, G. 1989. «Coastal state rights within the 200-miles Exclusive Economic Zone», en P. Neher, R. Arnason y N. Mollet, *Rights Based Fishing*. Dordrecht: Kluwer Academic Pub.
- Munro, G. 1985. «Coastal distant water fleets and E.F.J.: some long run considerations», *Marine Policy*, 9 (1): 2-15.
- Munro, G. 1987. «The Management of Shared Fishery Resources under Extended Jurisdiction», *Marine Resource Economics*, 3: 271-96.
- Munro, G. 1991. «The Management of Transboundary Fishery Resources. A Theoretical Overview», en R. Arnason y T. Bjørndal (eds.), *Essays on the Economics of Migratory Fish Stocks*. Berlin: Springer-Verlag.
- Neher, P., Arnason, R. y Mollet, N. (eds.) 1989. *Rights Based Fishing*. Dordrecht: Kluwer Academic Pub.
- Orrego Vicuña, F. 1999. *The changing International Law of International Fisheries*. Cambridge: University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: University Press.
- Schlager, E., y Ostrom, E. 1992. «Property Rights Regimes and Natural Resources. A conceptual Analysis», *Land Economics*, 68 (3): 249-262.
- Scott, A. 1989. «Conceptual Origins of Rights Based Fishing», en P. Neher, R. Arnason y N. Mollet, *Rights Based Fishing*. Dordrecht: Kluwer Academic Pub.
- Sobrinho Heredia, J. M.; López Veiga, E. C., y Rey Aneiros, A. 2010. *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sobrinho Heredia, J. M., y Bürgin, A. C. 2016. *La colaboración multi-actores en la cooperación al desarrollo en el sector pesquero*. A Coruña: Colección Derecho Europeo n.º 3, Instituto U. de Estudios Europeos.
- Stevenson, G. 1991. *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*. Cambridge: University Press.
- Surís Regueiro, J. C.; Varela Lafuente, M., y Garza-Gil, M. D. 1995. «Propiedad y soluciones pesqueras», *Revista de Economía Aplicada*, 7: 5-25.
- Surís Regueiro, J. C., y Varela Lafuente, M. 2011. «Efectos de la política estructural pesquera sobre la flota comunitaria en el período 2000-08», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 230: 87-118.
- Surís Regueiro, J. C.; Varela Lafuente, M., y Garza-Gil, M. D. 2011. «Evolution and perspectives of the Fisheries Structural Policy in the European Union», *Ocean & Coastal Management*, 54 (8): 593-600.
- Surís Regueiro, J.; Garza-Gil, M. D., y Varela Lafuente, M. 2013. «Marine Economy: A proposal for its definition in the European Union», *Marine Policy*, 42: 111-124.
- Townsend, R.; Shotten, R., y Uchida, H. (eds.) 2008. *Case studies in Fisheries Self-governance*. Roma: FAO Fisheries Technical Papers 504/1.
- United Nations 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. New York: UN Doc. A/ Conf 62/122.
- United Nations 1995. *United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 Dec 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* New York: UN Fish Stocks Assessment (UNFSA), UN Doc A/ Conf 164/37.
- Varela Lafuente, M.; Surís Regueiro, J.; Garza-Gil, M. D., e Iglesias Malvido, C. 2000. *Economía de la Pesca. Presente y futuro de la regulación pesquera en Galicia*. A Coruña: Instituto de Estudios Económico. Fundación P. Barrié de la Maza.
- Varela Lafuente, M. (coord.) 2003. *La pesca gallega en el escenario internacional*. Santiago: Fundación Caixa Galicia.
- Varela Lafuente, M., y Garza-Gil, M. D. 2011. «Reformas institucionales en la UE: Hacia una Política Marítima Integral», *Ekonomiaz*, 77: 252-271.
- Varela Lafuente, M. M., y Surís Regueiro, J. 2012. «Aproximación a la futura reforma de la Política Pesquera Común. Consideración especial de la política de estructuras», *Noticias de la Unión Europea*, 67-78.
- Varela Lafuente, M. M., y Garza-Gil, M. D. 2017. «Gestión sostenible de recursos vivos marinos en perspectiva económica: Experiencias en el marco de la Política Pesquera Común», en J. Pueyo Losa y J. Jorge Urbina, *La reforma de la gobernanza pesquera internacional y europea*. Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- World Bank 2009. *The Sunken Billions. The Economic Justification for Fisheries Reform*. Washington.