

Pesca, de los comunes a las cuotas individuales transferibles

Miquel Ortega Cerdá*

¿Quién tiene derecho a pescar? Esta es una de las preguntas centrales en cualquier gestión pesquera imaginable.

La respuesta más básica a la pregunta es el acceso libre, es decir, que pesque quien quiera cuando quiera. No obstante ya hace tiempo que es bien conocido que el acceso libre fácilmente llevará a la sobreexplotación, y que ante un recurso pesquero limitado los pescadores activos tendrán una tendencia a limitar el acceso a otros potenciales interesados para repartirse entre ellos el recurso disponible.

Por otra parte, históricamente pescar no ha sido una actividad individual –pues la compra de las herramientas de pesca en muchas ocasiones superaba la capacidad individual de compra–, y por ello desde hace centenares de años en muchas zonas de todo el mundo se desarrollaron organizaciones pesqueras que facilitaban la tecnología necesaria y al tiempo realizaban una gestión conjunta de la pesca local, limitando también el acceso a la misma a sus miembros. En España tenemos ejemplos documentados desde el siglo XIV a través de las cofradías, unas entidades que realizaron prácticas de gestión comunal de los recursos marinos mucho antes de que el Estado comenzara a intervenir en la planificación de la gestión del recurso. Estas prácticas de gestión comunal fueron progresivamente abandonadas conforme el Estado, acompañando el proceso de industrialización de la pesca, fue aumentando su intervención en la gestión pesquera, pasando a decidir unilateralmente quién tiene derecho a acceder a la pesca y quién no, a través de una compleja reglamentación. No ha sido hasta recientemente que en España se han comenzado a implementar de nuevo prácticas de cogestión pesquera, en la línea de lo estudiado por ejemplo por Elinor Os-

trom y su equipo como posibles alternativas de gestión comunal de los recursos.

El acceso libre al recurso es, por tanto, un sistema de gestión pesquera cada vez más acotado, y casi en extinción en los países con mayor capacidad de gestión administrativa, entre los que se encuentran todos los europeos.

Múltiples sistemas de gestión pesquera para limitar el acceso a la pesca

Con el tiempo se han desarrollado decenas –si no centenares– de sistemas de gestión pesquera, principalmente a través de dos grandes familias de mecanismos: la limitación de la actividad pesquera (por ejemplo limitando el número de embarcaciones a través de censos cerrados y/o el tiempo en el mar, o la limitación de las zonas donde se puede pescar) y la limitación de las capturas finales (a través del establecimiento de cuotas de captura o mecanismos similares).

En las últimas décadas –principalmente en la última– ha aumentado la presión para privilegiar entre todas las alternativas posibles una de ellas, la gestión a través de las llamadas cuotas individuales transferibles. Estos sistemas funcionan a través de la asignación a cada embarcación –de manera individual– del derecho a pescar una cantidad determinada de capturas, permitiendo explícitamente en la mayoría de los casos, y en cualquier caso implícitamente, la compra-venta de los derechos, así como el alquiler o venta temporal de las mismas.

La idea de asignar cuotas individuales transferibles a la pesca no es nueva; existen trabajos científicos al respecto desde los años 50, algunos países las adaptaron para algunas pesquerías a finales de los años 70, y en 1986 por primera vez un país –Nueva Zelanda– optó íntegramente por apostar por las cuotas individuales transferibles en la gestión de todas sus pesquerías. Sin duda es un sistema con

* Fundació ENT e Institut de Ciències i Tecnologia Ambiental. Universitat Autònoma de Barcelona (mortega@ent.cat)



La pesca de lanzón (*Gymnamodytes cicereus*) en Cataluña, un ejemplo de cogestión pesquera.

Autor: Miquel Ortega

ventajas y desventajas bajo la perspectiva técnica, no obstante en este texto se quiere plantear una reflexión sobre el contexto político que las está promoviendo, ya que la intensidad con que esta propuesta ha sido apoyada requiere un análisis, a mi entender, más amplio que el estrictamente técnico.

Promoviendo la extensión de las cuotas individuales de pesca

El origen del impulso de las propuestas basadas en la asignación individual de cuotas en la pesca se ha de buscar en EE.UU., aunque en la actualidad también podemos encontrar organizaciones trabajando en la promoción de esta idea en todo el mundo. Por ejemplo en Europa destaca el intenso trabajo que está realizando la organización americana Environmental Defense en los últimos años.

Desde la vertiente política la promoción del concepto en EE.UU. ha corrido a cuenta de una pléyade de organizaciones políticas conservadoras promotoras del libre mercado. Una de las más activas es la organización conservadora *Frontiers of Freedom* cuya misión “es promover los principios de la libertad individual, la paz a través de la fuerza, los límites en el gobierno, la empresa libre, los mercados libres, y los valores americanos tradicionales”¹, y que adquirió cierta popularidad en la primera década de este siglo por su agresiva campaña negacionista del cambio climático financiada por las principales empresas petroleras². El presidente de esta organización

coordina la “Catch shares coalition” que propone las cuotas individuales como un “sistema CONSERVADOR (en mayúsculas en el texto original) de gestionar las pesquerías”³.

Naturalmente esta coalición política no es la única, y otras organizaciones han trabajado en esta línea. Por su carácter transversal (apoyo a ONGs, centros de investigación, movimientos políticos, etc.) resulta especialmente interesante entender la dinámica de la financiación privada. Una parte importante de las actividades políticas para la promoción de las cuotas individuales ha sido financiada a través de programas de algunas de las grandes fundaciones conservadoras americanas pro libre mercado. Así, por ejemplo la *Alex C. Walker Educational and Charitable Foundation* (cuyo lema es “aproximaciones de mercado para solucionar las desigualdades económicas y proteger el medio ambiente”) financió⁴ en la primera década de este siglo, conjuntamente con la *Charles G. Koch Charitable Foundation*⁵ (una fundación pro libre mercado que ha financiado todo tipo de actividades relacionadas con el libre mercado y a organizaciones como el Tea Party⁶), la creación de una coalición de entidades formada por la anteriormente citada *Environmental Defense Fund*, la organización *Property and Environmental Research Center (PERC)*⁷ (cuya misión es mejorar el medio ambiente a través de los derechos de propiedad y el libre mercado) y la *Reason Foundation*⁸ (igualmente dedicada a la defensa del libre mercado) dedicada desde el año 2003 a la promoción de las cuotas individuales a través de encuentros con políticos y la realización de publicaciones⁹. Esta coalición es únicamente un ejemplo; estas mismas organizaciones han financiado durante la última década a través de decenas de millones de dólares

3. Más información en: <http://fishingandfreedom.com/about>. Última visita 17 de abril de 2013.

4. Más información en: <http://walker-foundation.org/walker/pdf/Philanthropy-Fisheries.pdf>. Última visita 17 de abril de 2013.

5. Más información en: <http://www.cgkfoundation.org/>. Última visita 17 de abril de 2013.

6. Más información en: http://en.wikipedia.org/wiki/Political_activities_of_the_Koch_brothers. Última visita 17 de abril de 2013.

7. Más información en: <http://perc.org/>. Última visita 17 de abril de 2013.

8. Más información en: <http://reason.org/about/>. Última visita 17 de abril de 2013.

9. Más información en: http://perc.org/sites/default/files/pr_ifq_hurdles.pdf. Última visita 17 de abril de 2013.

1. Más información en: <http://www.ff.org/>. Última visita 17 de abril de 2013.

2. http://www.sourcewatch.org/index.php/Frontiers_of_Freedom. Última visita 17 de abril de 2013.

muchas otras investigaciones, actos públicos, publicaciones, etc. en este ámbito.

El rearme conceptual de los conservadores americanos en su relación con el medio ambiente

La promoción por parte de estas entidades conservadoras de las cuotas individuales como sistema de gestión no es casualidad. ¿Por qué destinar tantos recursos a un tema que en términos de volumen de población afectada es en muchos sentidos aparentemente marginal? La respuesta es que se está convirtiendo en un ejemplo perfecto para reforzar el rearme conceptual de la derecha americana en su relación con el medio ambiente.

Resulta ilustrativo en este sentido la reciente publicación (marzo de 2013) de Jonathan H. Alder “Conservative principles for environmental reform”¹⁰ en la que analiza lo que considera una deficiente aproximación de los conservadores a las temáticas ambientales. Según su análisis hasta la actualidad las políticas ambientales conservadoras principalmente se han centrado en suavizar o ralentizar las políticas ambientales propuestas; o directamente en negar los problemas ambientales, pero sin ser capaces de proponer una alternativa a los problemas ambientales existentes coherente con los valores conservadores, lo que ha provocado que el discurso ambientalista haya sido –a su entender– cooptado por las posiciones reformistas. Para revertir esta situación propone una serie de principios que él considera “conservadores” para una nueva política ambiental. Son los siguientes (solo los enuncio, explicarlos sería demasiado largo para este texto):

1. En primer lugar, no dañar.
2. Ser verdes a través del crecimiento.
3. Promover y proteger la propiedad privada.
4. Hacer pagar a quien contamina.
5. Tomar las decisiones de manera descentralizada.

De todos ellos las cuotas individuales pesqueras se han convertido en el ejemplo estrella de la propuesta “promover y proteger la propiedad

privada”. El concepto resulta mucho más fácil de aplicar – tal como reconoce el mismo autor– en la pesca que en el aire o al agua.

La idea de que una buena parte de los problemas ambientales se puede solucionar a través de una mejor y mayor asignación de derechos de propiedad privada es central en el nuevo discurso conservador, y en este sentido la pesca se identifica como un excelente laboratorio y ejemplo.

La secuencia lógica subyacente es:

1. Promover la idea de que las aproximaciones de gestión pesquera hasta el momento han fracasado, y que es debido a que las políticas se han basado en una planificación gubernamental, centralizada y regulatoria.
2. Afirmar que a través de un sistema de cuotas individuales –identificado como la asignación de derechos de propiedad privados– y la actuación del libre mercado, se puede solucionar la problemática de la sobrepesca.

Es en este contexto, en el de una reconceptualización del rol de la propiedad privada en las políticas ambientales, en el que políticamente se sitúa la promoción de las cuotas individuales pesqueras. Por ello no nos debe extrañar que fundaciones generalistas conservadoras centradas en la promoción del libre mercado estén dedicando gran cantidad de recursos a la promoción de este aspecto aparentemente poco relevante para gran parte de la sociedad. Se trata de construir un ejemplo en el marco de una reconceptualización mayor.

Esto obviamente no significa que todas las organizaciones que actualmente apoyan los sistemas de cuotas individuales sean conservadoras, ni que exista una visión uniforme en el pensamiento conservador americano (existen diferencias significativas en este tema entre los más tendientes al libre mercado y los más tradicionalistas) pero en cualquier caso es necesario entender el contexto político en el que se realizan las propuestas que en ocasiones se proponen como meramente técnicas. ■

Agradecimientos

El autor quiere agradecer el apoyo del programa Marie Curie-Initial Training Networks-FP7-3022, contract number 289374-ENTITLE

10. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2234464. Última visita 17 de abril de 2013.