



LA PESCA MARITIMA Y EL DERECHO DEL MAR: UN DECENIO DE CAMBIO

III. Problemas

Los acontecimientos del pasado decenio tienen repercusiones significativas sobre la ordenación futura de las pesquerías, y plantean algunos problemas sobre la posibilidad de aumentar los beneficios con los recursos existentes. Seguirán en pie los principales retos a los que tuvo que hacerse frente durante los años ochenta, lo que obligará a realizar mayores esfuerzos por evitar derroches y conflictos. Nuevos acontecimientos provocarán cambios en las pesquerías, con resultados de diversa índole.

EL LIBRE ACCESO A LOS RECURSOS: UN PROBLEMA FUNDAMENTAL

La dificultad más importante que debe resolverse para poder hacer frente al problema de los enormes desperdicios que se producen en las pesquerías es el control del libre acceso a los recursos marinos. La ampliación de la jurisdicción ha constituido un paso necesario pero insuficiente. Hoy en día el libre acceso sigue aplicándose dentro de las zonas de propiedad común de la mayor parte de los Estados ribereños así como en alta mar, con consecuencias sumamente nocivas, como el agotamiento de las poblaciones marinas, el derroche de los beneficios económicos y los conflictos entre los usuarios.

A menudo los conflictos surgen por no haberse evaluado los recursos. A falta de derechos de propiedad o de uso exclusivo, una misma población de peces o una misma zona pueden ser explotadas por distintos usuarios. Estos pueden ser pescadores de diferentes países, si se trata de alta mar, o de distintas aldeas, si son aguas costeras; pescadores que utilizan diversos géneros de artes de pesca, como arrastreros y redes de enmalle fijas o nasas; personas con intereses de carácter comercial o recreativo; personas o entidades que desean la protección de la pesca y los mamíferos; o bien individuos o empresas que utilizan el medio para la eliminación de los desechos o la extracción del coral.

Se han llevado a cabo estudios sobre el derroche en las pesquerías en zonas nacionales. Se ha demostrado "que a causa del libre acceso se están derrochando rendimientos económicos de extraordinario valor, del orden de miles de millones de dólares al año, en zonas ricas en recursos"¹³. En la pesquería del cefalópodo en Marruecos se registran pérdidas de 250 millones de dólares EE.UU. al año. En los Estados Unidos, el

Servicio nacional de pesquerías marítimas ha estimado que los actuales ingresos brutos procedentes de la pesca de peces de fondo en Nueva Inglaterra ascienden a 170 millones de dólares EE.UU. Con una gestión adecuada que permitiera controlar las inversiones de capital en el sector pesquero, los ingresos brutos podrían alcanzar los 200 millones de dólares EE.UU., y los netos, que actualmente se derrochan, podrían ascender a 130 millones de dólares al año, cifra correspondiente al 65 por ciento de los ingresos brutos.

Los beneficios potenciales o efectivos de las pesquerías de Australia oscilan del 11 al 60 por ciento de los ingresos brutos, con una media ponderada del 30 por ciento¹⁴. Se estima que los costos totales corrientes de las pesquerías ascienden a unos 124 000 millones de dólares EE.UU. al año, y producen un ingreso bruto del orden de 70 000 millones al año. Se supone que las subvenciones cubren la mayor parte de este déficit. Según las estimaciones, con una gestión adecuada de las poblaciones agotadas, las capturas marinas podrían aumentar unos 20 millones de toneladas. Mediante la recuperación de las poblaciones a los precios corrientes, los ingresos brutos podrían aumentar hasta 85 000 millones de dólares EE.UU. Si en las pesquerías australianas se aplica la relación entre ingresos brutos y beneficios, los beneficios anuales derivados de los recursos del sector ascienden a alrededor de 25 000 millones de dólares al año. Con la supresión de las subvenciones, por valor de 54 000 millones anuales, se obtendrían anualmente 79 000

¹³ J.P. Troadec y F.T. Christy, Jr. 1990. *A diagnosis and a strategy for international cooperation on fishery research* (inédito).

¹⁴ D. Campbell y J. Haynes. 1990. *Resource rent in fisheries*. Canberra, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics.



millones de dólares de ingresos netos, que actualmente se derrochan por completo. Esta estimación (menos los costos de gestión) indica los posibles beneficios económicos totales que podrían derivarse de la supresión de las subvenciones y de una ordenación eficaz de las pesquerías. (Estas son estimaciones aproximadas formuladas simplemente para establecer órdenes de magnitud.) Para alcanzar estos beneficios, se han de contemplar los costos directos de administración, investigación y aplicación de las posibles medidas, así como los de transacción para ajustes de capital y mano de obra; y los acuerdos de negociación estipulados entre usuarios competitivos.

Pese a sus deficiencias, estas estimaciones indican claramente que los costos de la actual ordenación de las pesquerías son extremadamente elevados. Es necesario que se afronten con urgencia los problemas asociados con el acceso libre y gratuito, y que se examinen otros sistemas de derechos de propiedad, incluidos los de aprovechamiento exclusivo, que se están aplicando actualmente en países como Australia y Nueva Zelanda, y los de ordenación comunitaria del Japón. Se debe reconocer el verdadero valor de los recursos, como medio de facilitar la solución de conflictos. Estas medidas interrelacionadas se examinan más en detalle en la sección sobre la ordenación de las pesquerías.

EVOLUCION DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA

Efectos sobre los recursos

Una de las características de las pesquerías es que la misma naturaleza limita los suministros de la mayor parte de las poblaciones. Aunque el volumen de cada población puede variar en respuesta a las modificaciones ambientales, el rendimiento sostenible tiene un límite máximo que no se puede superar. Si la actividad pesquera supera ese nivel, las capturas totales no aumentan y los rendimientos anuales pueden incluso bajar. La demanda de productos pesqueros sigue aumentando a medida que crece la población humana y que varía el nivel de ingresos, lo cual conduce al alza general de los precios reales del pescado. En la medida en que se descuida la gestión de las pesquerías, el alza de los precios puede llegar a provocar una reducción de la oferta, cosa que ocurriría en el caso de que la subida de los precios obligara a intensificar la actividad pesquera y a superar el nivel de sostenibilidad, reduciendo ulteriormente los recursos ícticos.

En cambio, cuando las poblaciones de peces son objeto de una ordenación eficaz, realizada mediante sistemas de derechos de propiedad, los mayores precios reales aumentan el valor de los propios recursos beneficiando a los pescadores o al organismo de

ordenación. En algunos casos, la mayor oferta así obtenida daría lugar a una reducción de los precios.

Las principales pesquerías han experimentado pérdidas considerables en los rendimientos debidas a la reducción de las poblaciones. El alza de los precios reales eleva los beneficios de las medidas de ordenación pero, al mismo tiempo, dificulta su aplicación por ofrecer un incentivo para invertir en una actividad pesquera excesiva.

Crecimiento de la oferta

Mercados acuícolas. Algunas especies se pueden cultivar con varios sistemas. Estos van desde los métodos extensivos, en los que la única intervención consiste en la distribución de crías (como en la ostricultura), a sistemas intensivos, que requieren intervenciones en materia de reproducción, nutrición, patrimonio genético, enfermedades y aspectos ambientales (camarones, bagres y carpas criados en estanques, y salmones criados en jaulas).

Los productos cultivados pueden dividirse en cuatro grupos principales. El primer grupo es el de los productos destinados sobre todo a los consumidores con altos ingresos de los países desarrollados; comprende el salmón y el camarón, y especies como la lubina, el mero y algunos peces planos marinos cuya explotación ofrece posibilidades de desarrollo futuro. El segundo grupo es el de los productos acuícolas, cuyo rubro principal son los moluscos, que incluyen almejas y ostras, destinadas a los mercados de precios más elevados, y los berberechos y mejillones, que tienen un precio más bajo y se consumen tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. El tercer grupo -el más grande- comprende los peces de aleta de agua dulce, constituidos en su mayor parte por varias especies de carpas, que en los países en desarrollo se crían en pequeños estanques piscícolas. China, el principal productor, concentra el 48 por ciento de la producción mundial de todos los productos de la acuicultura. El cuarto grupo incluye las algas y otras plantas acuáticas.

El total de la producción acuícola anual estimada (tanto de agua dulce como marina) asciende actualmente a más de 14 millones de toneladas. Se trata, sin embargo, de una cifra algo engañosa en lo que se refiere a los suministros alimentarios destinados al consumo humano. En la estimación de la producción de moluscos se incluye el peso de la concha, que es cuatro veces el de la carne. Las algas marinas y demás plantas acuáticas ocupan un lugar relativamente limitado en el consumo humano. Además, para producir camarones y peces de agua marina se utilizan cantidades relativamente grandes de otros pescados empleados como alimento animal. En cuanto a los peces de aleta de agua dulce, su contribución al suministro alimentario es muy amplia en Asia, Europa y América



del Norte, pero en África tienen una importancia mínima. Actualmente, en América Latina, su importancia tiende a crecer.

La producción de camarones y salmón ha aumentado muy rápidamente, dando lugar a ajustes en el mercado que podrán limitar el crecimiento a corto plazo. Hay también algunos efectos indirectos y problemas de producción que es necesario evaluar y solucionar. Entre éstos figuran las enfermedades asociadas a la cría intensiva; la contaminación derivada de una alimentación excesiva; el suministro regular de alimentos para peces y de crías de alta calidad; y el mantenimiento de la diversidad genética.

En el caso del camarón, algunos de estos problemas tienen importantes efectos negativos en varios países en desarrollo. Se han bonificado extensas zonas de manglares para crear estanques destinados al cultivo de la especie. La demanda de crías ha dado lugar a una captura intensiva de organismos planctónicos (aunque cada vez es mayor la proporción de crías obtenidas mediante incubación). La demanda de alimentos para peces está llevando a la pesca de biomasa. Estos acontecimientos tienden a reducir el suministro potencial del pescado que puede utilizarse como alimento para consumo interno en los países en desarrollo, sobre todo con destino a los consumidores de bajos ingresos. Muchos países en desarrollo han revisado sus políticas de expansión del cultivo del camarón.

El alza de los precios reales determina ulteriores aumentos en la producción acuícola. Es probable que la mayor contribución a los suministros futuros derive de la ampliación del cultivo de peces de aleta de agua dulce y, en menor medida, de la cría de moluscos. En Asia, será necesario aumentar la eficacia de las actuales prácticas de cultivo. En África, el desarrollo de la piscicultura ha sido escaso. Para realizar mejoras se necesita tener en cuenta las limitaciones sociales y económicas locales.

Fomento de nuevas poblaciones. La demanda de pescado se limita en general a algunos centenares entre los miles de especies de organismos marítimos existentes. En las preferencias del consumidor influyen el tamaño, la presencia de espinas y grasa, la consistencia de la carne, el gusto y el color. Importantes para el suministro son la facilidad de captura y de elaboración, y el carácter más o menos perecedero del producto. Los gustos y la demanda cambian, y existe la posibilidad de aumentar el total de los suministros mediante el desarrollo de poblaciones poco convencionales, y la introducción de innovaciones tecnológicas que permitan la captura de especies inaccesibles con el equipo tradicional.

En los últimos veinte años varias poblaciones han ingresado en el circuito de la producción: el jurel chileno en zonas de alta mar del Pacífico meridional;

los calamares oceánicos; el reloj anaranjado de las montañas submarinas frente a Nueva Zelanda (actualmente objeto de una explotación excesiva) y el krill antártico (en medida limitada). Esto se ha debido a los cambios en los gustos y a las innovaciones tecnológicas, como las grandes redes de deriva que hacen que la pesca de poblaciones de baja densidad sea una operación rentable.

El potencial de fomento de las poblaciones poco convencionales es considerable, especialmente en el caso de los calamares, el krill antártico y las especies mesopelágicas. En algunas regiones, la pesca del calamar ofrece ciertas oportunidades de ulterior desarrollo económico, pero es improbable que en un futuro próximo se capture un volumen importante de krill y de poblaciones mesopelágicas. Dado que éstas constituyen una importante fuente de alimento para otros recursos de mayor valor, no es aconsejable capturarlas en gran cantidad sin evaluar previamente el impacto que ello puede tener en el potencial de otras especies.

Reducción de las pérdidas posteriores a la captura

Una gran cantidad de proteínas del pescado se pierden después de la captura y antes de llegar al consumidor. Aumentando el precio del pescado y la eficacia de los regímenes de precios, algunas de estas pérdidas pueden reducirse.

Hay varios tipos de pérdidas asociadas a las capturas. Las capturas incidentales alcanzan grandes dimensiones en la captura del camarón, pero se dan también en la mayor parte de las otras pesquerías. La limitada capacidad de almacenamiento, tanto en las embarcaciones pequeñas como en las grandes, representa una fuente de desperdicios. Si al final de la travesía se obtienen especies de mayor valor o de mayor tamaño, los pescadores tienden a conservar estas últimas y a arrojar por la borda el pescado conseguido anteriormente. Asimismo, determinadas prácticas de ordenación dan lugar a formas de derroche. Por ejemplo, cuando se establece un límite para las capturas incidentales, los pescadores se deshacen, para poder seguir faenando, de la fauna de acompañamiento, tirándola sin más al mar. En la pesquería del halibut estadounidense -la temporada dura un día solamente-, los pescadores calan un número excesivo de palangres para estar seguros de obtener la máxima captura posible. Al final del día, las líneas no cobradas se dejan en el agua y siguen capturando ejemplares. Es indispensable que se introduzcan prácticas mejoradas de ordenación mediante una apropiada valoración de los recursos, y precios que reflejen plenamente las diferencias de valor entre las distintas especies.

Las demás pérdidas posteriores a la captura se verifican a bordo de los buques y durante la elabora-



RECUADRO 14

Función del pescado en el suministro de alimentos y la nutrición

La utilización del pescado como fuente de alimento ha ido aumentando constantemente, pasando de 40 millones de toneladas en 1970 a 70 millones de toneladas en 1989. En los países en desarrollo los suministros han aumentado más rápidamente -un 4 por ciento al año- que en los países desarrollados -un 1,6 por ciento al año¹. Las cantidades disponibles para los países en desarrollo -36,2 millones de toneladas- superan las destinadas a los países desarrollados, que totalizan 33,7 millones de toneladas. Sin embargo, hay considerables diferencias regionales entre los países en desarrollo. En 1989 los suministros destinados a los países asiá-

¹ Los suministros se estiman teniendo en cuenta la producción, para fines alimentarios, de pescado procedente de todas las fuentes (tanto de agua dulce como del mar), más las importaciones, menos las exportaciones, y realizando los ajustes correspondientes a los cambios en las existencias.

ticos alcanzaron 26,4 millones de toneladas, más del quíntuplo de los suministros destinados a los países africanos (4,6 millones de toneladas) y latinoamericanos (3,7 millones de toneladas). En cifras per cápita, los países desarrollados tienen un promedio de suministros de 27 kg al año, frente al promedio de 9 kg de todos los países en desarrollo. El pescado como fuente de alimento tiene una importancia decisiva para los países en desarrollo, donde un amplio sector de la población obtiene del pescado la mayor parte de las proteínas animales que consume. Por ello, resultan preocupantes algunos cambios recientes en los suministros de pescado. De 1980 a 1988 el suministro per cápita aumentó en Asia un 33 por ciento (debido en gran medida a la floreciente producción de China), mientras que en África disminuyó un 1 por ciento y en América Latina y el Caribe un 4 por ciento (Figura A).

Proteínas de alta calidad

El pescado desempeña una función vital en la alimentación de la población mundial, representando una parte significativa de las proteínas ingeridas por millones de personas. A escala mundial, en 1988, casi el 16 por ciento del promedio del total de las proteínas animales consumidas derivaba del pescado. Según estadísticas mundiales recientes, hay amplias variaciones en el consumo, pero en general la población de los países en desarrollo depende del pescado, en cuanto componente de su dieta diaria, en medida mucho mayor que los habitantes del mundo desarrollado. Solamente en algunos países desarrollados, en particular en el Japón, la población obtiene del pescado más del 20 por ciento de su suministro total de "carne".

Como fuente de proteínas de alta calidad, el pescado proporciona a las poblaciones asiáticas el 29 por ciento del total de las proteínas animales consumidas; es importante también su contribución a la dieta de los habitantes de África, equivalente a alrededor del 19 por ciento. En América Latina, la

Figura A

SUMINISTROS ALIMENTARIOS PER CÁPITA DE PESCADO EN LAS REGIONES EN DESARROLLO

