

DISCURSO

PRONUNCIADO POR EL

Muy Il. Sr. Dr. D. Francisco Alemany Torres

LA ACTIVIDAD PESQUERA, LA ECONOMIA Y LOS ECONOMISTAS



1987

1987



Depósito Legal: M. 33.642-1987

Artes Gráficas GALA, S. L. - Miguel Yuste, 36 - Telef. 754 14 75 - 28037 MADRID

AGRADECIMIENTO

Excelentísimos señores Presidente y miembros de la Junta de Gobierno de esta Real Academia, Señoras, Señores:

Quiero, en primer lugar, dejar la debida constancia de mi profunda gratitud por el honor otorgado a mi persona con mi nombramiento como miembro de esta docta corporación. A quienes la dirigen, y en especial al Sr. Presidente, guardaré en lo más profundo de mi ser el reconocimiento por la merced recibida. En lo sucesivo así lo haré.

Y a vosotros, mis queridos amigos, que me habéis concedido la alegría y el placer de vuestra compañía en este acto, mi reconocimiento por la amistad que significa vuestra presencia.

LA PESCA EN LA ECONOMIA MUNDIAL

Introducción

A principios del verano del año 1984, se celebró en Roma la Conferencia Mundial de la F.A.O. sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros. Con tal motivo, el 30 de junio, S. S. Juan Pablo II concedió una Audiencia a los participantes en tal Conferencia, en la que su Presidente expresó a S. S. el agradecimiento por sus esfuerzos en la lucha contra el hambre y la pobreza y para lograr una justicia social y económica, añadiendo que «la pesca puede desempeñar una función cada vez más importante en nuestro esfuerzo común hacia esta finalidad».

En la Alocución del Papa, luego de recordar a Pedro, «un sencillo pescador llamado a presidir y dirigir una misión espiritual y moral de alcance universal», se extendió en consideraciones sobre la importancia creciente de las actividades pesqueras, pidiendo a la Conferencia que tuviera muy presente el análisis de los criterios «para lograr no sólo un desarrollo técnico y económico, sino también el desarrollo humano de las personas y comunidades».

Las alusiones al campo de la economía en el mundo de la pesca fueron constantes a lo largo de la Alocución, la que terminaba invocando la bendición de Dios, «para todos los que trabajan en pro del desarrollo económico y social en la esfera de la pesca, así como para mejorar las condiciones de quienes realizan actividades pesqueras en todo el mundo».

Más adelante, nos referiremos con frecuencia a las resolu-

ciones tomadas en la Conferencia, ya que constituyen un abundante material para ser objeto de reflexión, análisis y consideraciones desde muy distintos enfoques.

Nosotros, por nuestros conocimientos y por la pasión adquirida por la pesca en los años que nos hemos dedicado a su servicio, hemos elegido el análisis económico de esta actividad.

La evolución cuantitativa de la pesca

Bajo este supuesto, comenzaremos por pasar una ligera revista al desarrollo, a lo largo del tiempo, del volumen de pesca obtenida en los Océanos. Aunque Georg Borgstrom, editor de una obra sobre nuestro objeto de atención, titulada «Fish as Food», dice que, si bien hasta la época posterior a la segunda guerra mundial no se publicaron estadísticas sobre la pesca, ya a mediados del pasado siglo se hicieron estimaciones por geógrafos y expertos en el comercio de los productos pesqueros. Desde 1947 la FAO viene publicando estadísticas regularmente.

Desde que tenemos conocimiento de las cifras, año 1850, en que las capturas ascendieron a 1,5 - 2 millones de toneladas, ya se pasa en 1900 a los 4 millones. En los cincuenta años siguientes se llegó a los alrededores de 20 millones.

Como luego veremos, el año 1945 es un excelente punto de partida para empezar a estudiar la pesca industrial. Los gobiernos y los organismos internacionales comienzan a considerarla una actividad productiva al servicio de las necesidades nutritivas de la población. La aparición de la FAO es una prueba decisiva de ello. Empiezan a conocerse datos de capturas y con ello el quantum del objeto de estudio.

Desde los cuarenta años transcurridos desde 1945 a 1984, la producción mundial se ha multiplicado por 4,6 veces. Sin embargo, tal crecimiento no ha tenido un ritmo constante. La «velocidad del crecimiento» ha sido decreciente. En efecto, pocas cifras nos lo demuestran. Dividiendo el período que consideramos en sus cuatro décadas, observamos que, desde 1945 a 1954, las capturas crecieron en un 60,55 por 100. De 1955 a 1964, el aumento fue es-

pectacular, llegando al 79,58 por 100. En estos dos subperíodos, todos los incrementos interanuales son positivos. Los siguientes diez años ya presentan una reducción en el porcentaje del incremento, ya que éste baja al 34,02 por 100. Al mismo tiempo, aparecen ya incrementos interanuales negativos en tres ocasiones. El más importante se produce entre los años 1972 y 1971 que mostró un decrecimiento del 6,17 por 100. Finalmente, llegamos a la última década considerada en que el porcentaje del aumento se reduce a 16,57. En ella deben destacarse tres cuestiones. La primera es que también hay dos incrementos interanuales negativos. La segunda es el fuerte incremento del último año sobre el anterior, que es del 8,23 por 100. Este aumento sólo se superó en cinco ocasiones en el período considerado de los cuarenta años. Otra consideración que debe destacarse es que la producción en el año 1984 de 82,7 millones de toneladas, que es la última publicada por la FAO, se considera por este Organismo que no será sobrepasada en 1985. O sea, que se supone que continuará el freno al crecimiento de la producción total anual pesquera.

No obstante, de lo dicho sobre la tendencia de las capturas, no puede desprenderse una importancia decreciente de la pesca. La producción continúa creciendo, aunque a un ritmo cada vez menor, pero todavía se está lejos de haber alcanzado el máximo que algunos autores han fijado en los 100 millones de toneladas. Parece ser que tales estimaciones no se han alcanzado debido a lo que pudiéramos llamar dos revoluciones como son la ampliación de la zona económica —a la que nos referiremos más adelante— hasta las 200 millas y al del coste de la energía.

Como complemento a este repaso de las capturas de la pesca, más adelante nos referiremos a las aportaciones de la acuicultura.

La pesca como actividad económica

También debemos tener en cuenta otra cuestión. Hemos hecho presente la importancia que la pesca tiene en el orden internacional, considerándola como un todo. No nos referimos aquí a lo que esta actividad significa para nuestra Patria, ya que haría ex-

cesivamente extenso este trabajo. Pero no podemos desperdiciar la ocasión para afirmar que la pesca, aun pesando poco en el Producto o la Renta Nacionales, sin embargo viene a aportar una parte significativa del suministro de proteínas animales. Por ello, es de lamentar que aun cuando España ha presumido de ser una potencia pesquera de primera magnitud y a pesar de que nuestro consumo de productos ícticos per cápita está también a la cabeza de muchas naciones, sin embargo no se le ha dedicado en el orden académico la atención que se merecía.

Cunningham, Dunn y Whitmarsch en su «Fisheries Economics; and Introduction» llegan a afirmar que «la pesca y la producción pesquera es importante, precisamente porque es una actividad económica». Justifican esta afirmación cuando más adelante dicen «como el uso de los recursos y su administración son el verdadero contenido de la economía, resulta que el economista tiene una fuerte posición en los estudios pesqueros. Es verdad que los economistas han comenzado a jugar un importante papel en las pesquerías durante los últimos quince años...» La obra está publicada el pasado año 1985.

Más adelante trataremos con algún detenimiento el tema de la aportación de los economistas a los temas pesqueros. Ahora, luego de haber visto la importancia cuantitativa, será conveniente que demos un ligero repaso al marco institucional en que se ha movido y de los esfuerzos, de toda índole, realizados por las naciones y diversos organismos. Ello es demostrativo, también, de la importancia que tiene una actividad como la pesquera.

La Convención de la Ley del Mar

Como hemos adelantado, el año 1945 marca un punto importante para iniciar un examen minucioso del comportamiento de los países en cuanto al uso de los océanos. Por varias razones, éste fue un año trascendental en la historia de la pesca industrial: Se fundó la Organización de las Naciones Unidas, incorporando la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO); las zonas pesqueras, que se habían abandonado durante la segunda guerra mun-

dial, fueron sometidas a un ritmo de explotación como nunca se había conocido antes de la guerra, y el poderío marítimo se redistribuyó y compartió entre más naciones.

Un acontecimiento importante, por las repercusiones que provocaría, fue la «Proclamación de Truman», aunque, en realidad, consiste en dos Proclamaciones formuladas en septiembre del año a que nos referimos: Una, sobre la plataforma continental y otra, sobre la conservación y protección de los recursos pesqueros.

No es ésta la ocasión de juzgar este hecho, pero lo cierto es que fue el desencadenante de actuaciones similares por otros países a lo largo de las décadas de los cuarenta y los cincuenta.

El área en que la pesca se podía practicar bajo el imperio de la Ley de libertad de los mares, se fue reduciendo, lo que condujo en 1958 a la convocatoria de la Convención de Ginebra sobre la Ley del Mar. Cuatro temas fueron objeto de atención, a saber: el mar territorial y las zonas contiguas; la plataforma continental; las aguas de alta mar y, finalmente, la pesca y la conservación de los recursos vivos de alta mar.

En esta denominada Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, no se llegó a un acuerdo sobre la anchura del mar territorial y los límites de las pesquerías, por lo que se pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que se celebrase una segunda Conferencia para examinar de nuevo las referidas materias.

Por fin, se llegó a tal convocatoria y, en la primavera de 1960, se reunió en Ginebra la Segunda Conferencia.

Tampoco en estas reuniones se alcanzaron acuerdos concretos, llegándose incluso a no adoptar ninguna decisión pidiendo nueva convocatoria.

Posteriormente, en 1967, el maltés Arvid Pardo propuso ante las Naciones Unidas que la riqueza de los fondos marinos debía declararse herencia común de la humanidad, con la consiguiente limitación de la libertad en los mares. Se abandonaban las enseñanzas de Grotius. Nuevamente se emprendieron trabajos que desembocaron en la convocatoria de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar.

De los resultados de esta Conferencia interesa destacar el

Segundo Comité que trató de la delimitación de los espacios oceánicos. Fruto de sus deliberaciones fueron los artículos de la Convención que establecían un mar territorial de doce millas, más una zona contigua de otras doce millas. Fuera de estos límites se establece una zona de doscientas millas de soberanía de los países costeros sobre los recursos naturales, llamada zona económica. Pero, se va más allá, al establecer que cuando la plataforma continental sobrepase el límite de la zona económica, todavía pueden extenderse los derechos sobre los recursos de la plataforma, sin sobrepasar en ningún caso las 350 millas.

Es en diciembre de 1982 cuando 119 naciones firmaron en Montego Bay (Jamaica) la Convención de las Naciones Unidas, sobre la Ley del Mar.

Troadec, en un documento técnico publicado por la FAO, en 1984, ha resumido así las consecuencias del cambio del marco jurídico que supuso la Convención, en cuanto al acceso a la explotación de los recursos pesqueros marinos:

- a) A corto plazo: transferencias de producción que pueden afectar al volumen de las capturas mundiales.
- b) A largo plazo: Posibilidad de reducir el despilfarro económico y la sobreexplotación biológica, a la que se llega inevitablemente si no se controla la competencia por los recursos. A ello, nosotros añadimos un segundo concepto, no menos importante, de la posibilidad que se les brinda a los estados ribereños de reducir las diferencias internacionales de renta.
- c) La nueva situación en que se encuentran las pesquerías de gran altura, dan la oportunidad de reajustar un modelo de producción que tenga en cuenta planes de explotación óptimos.

O sea, tenemos tres temas de estudio: variación del volumen de producción, distribución internacional de riqueza y elección de la «función de producción» a largo plazo. Tres temas que se brindan al análisis del economista pesquero.

El equilibrio —llamémosle de alguna forma— existente en la época en que empezó la política de ampliación a 200 millas de la

zona de pesca, se rompió, provocando las consecuencias a que nos hemos referido. Cuando desaparece un equilibrio ecológico, por alguna causa, luego de un período de reajustes —dramáticos en muchas ocasiones— se alcanza uno nuevo. Lo que resulta difícil de pronosticar, sin embargo, es si la nueva situación creada será superior o inferior a la anterior. En la calificación de superior o inferior, entran en juego juicios de valor que exceden a los meramente económicos. Así, se puede afirmar que estamos en los umbrales de una nueva época en la explotación pesquera de los océanos. Hay que aceptar los hechos, pero tenemos que prepararnos para hacer frente a sus consecuencias.

La FAO y otros Organismos

El año en que comienza lo que llamamos Revolución de las 200 millas aparece en escena la FAO, organismo al que la pesca mundial debe muchos de sus mejores esfuerzos.

Los estudios y trabajos de la FAO, en materia pesquera, han sido amplios y concluyentes. No en vano, este Organismo dispone de excelentes equipos de técnicos entre los que queremos destacar los economistas pesqueros.

La tarea se plasma en publicaciones, periódicas o no, y en la organización de Conferencias. La lista de las primeras precisaría de muchas páginas para su sola mención.

Las Conferencias podemos clasificarlas, a nuestros efectos, en dos tipos: Conferencias Técnicas sobre productos y Conferencias en general.

Entre las primeras cabe destacar:

- 1950. Bergen. Se estudian problemas tecnológicos del aprovechamiento del arenque.
- 1956. Rotterdam. Enfriamiento del pescado.
- 1961. Washington. Conferencia Internacional de la FAO sobre el pescado en la alimentación.
- 1964. Husum. Importancia de la investigación teórica en el aprovechamiento del pescado.

- 1967. Madrid. Conferencia técnica de la FAO sobre congelación e irradiación del pescado.
- 1969. Halifax. Conferencia técnica de la FAO sobre inspección y control de calidad del pescado.
- 1973. Tokyo. Conferencia técnica de la FAO sobre productos pesqueros.

Entre las segundas, destacaremos las siguientes:

- 1955. Roma. Conferencia técnica internacional sobre la conservación de los recursos vivos del mar.
- 1961. Ottawa. Conferencia de la FAO sobre Economía de la Regulación de Pesquerías.
- 1973. Vancouver. Conferencia técnica de la FAO sobre administración y desarrollo pesqueros.
- 1984. Roma. Conferencia Mundial de la FAO sobre ordenación y desarrollo pesqueros.

En la última parte y, al hablar de mi propia experiencia, reseñamos algo sobre lo ocurrido en la Conferencia de Vancouver.

De estas Conferencias, analizaremos sólo los objetivos y resultados de la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, a que ya hemos hecho referencia al comienzo de nuestra intervención. Creemos que ésta marca un hito en el tratamiento global de los temas pesqueros. Su análisis nos llevaría más lejos de lo que nos es permitido aquí, pero, no obstante, debemos resumir brevemente los acuerdos tomados.

En primer lugar, figura lo que llaman «estrategia para la ordenación y desarrollo de la pesca» (1).

Estos temas son:

1. La contribución de la pesca a los objetivos económicos, sociales y nutricionales nacionales.

(1) El diccionario define el término «estrategia», en su segunda acepción, como: «fig. arte y habilidad para dirigir un asunto». Estimamos equivocado o, por lo menos innecesario, el uso de este vocablo, ya que encontramos más adecuado el de política económica de la pesca o, si se quiere más abreviado, política pesquera. En este sentido, en otro lugar, nos referimos a nuestra definición de política pesquera.

2. Mejoramiento de la autosuficiencia nacional en cuestiones de ordenación y desarrollo de la pesca.
3. Principios y prácticas para la ordenación racional y el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros.
4. Función especial y necesidades de las pesquerías en pequeña escala y de las comunidades piscícolas y de pesca rural.
5. Comercio internacional de pescado y productos pesqueros.
6. Inversiones en la ordenación y desarrollo pesqueros.
7. Cooperación económica y técnica para la ordenación y el desarrollo de la pesca.
8. Cooperación internacional para la ordenación y el desarrollo de la pesca.

A continuación, viene lo que se denominan «Programas de acción para la Ordenación y Desarrollo Pesqueros» que, según se dice, «estaban diseñados para ser ejecutados por la FAO, pero no con carácter exclusivo». Los temas son:

- a) La planificación, la ordenación y el desarrollo de la pesca.
- b) El desarrollo de las pesquerías en pequeña escala.
- c) El desarrollo de la acuicultura.
- d) El comercio internacional de pescado y productos pesqueros.
- e) La promoción de la función de las pesquerías para mitigar la subnutrición.

También se aprobó una Resolución sobre las medidas de seguimiento de las Recomendaciones de la Conferencia.

Finalmente, se acordaron seis Resoluciones sobre los temas siguientes:

- A) La utilización del pescado en la campaña contra la malnutrición.
- B) La financiación de proyectos de inversión en el campo de la pesca.
- C) La protección de los recursos pesqueros de los países en desarrollo contra la contaminación.
- D) La función de los pescadores.

- E) El desarrollo de programas especiales de pesca para los países sin litoral.
- F) La promoción de la cooperación económica entre países en desarrollo y la cooperación técnica entre países en desarrollo.

Otro organismo de tipo regional, la O.C.D.E., también tiene una División de Pesca que se dedica al estudio de diversos temas relacionados con esta actividad.

Desde 1967 viene publicando anualmente su «Examen des Pêcheries dans les Pays Membres de l'O.C.D.E.», donde pasa revista a las estadísticas y políticas de pesca. El período 1957-1966 lo cubre en un tomo titulado «Politiques et Economies de Pêche».

A fines del año 1971, organizó un Coloquio Internacional sobre Economía de la Pesca. Fruto de la reunión fue la publicación de un tomo titulado «Aspects Economiques de la Production de Poisson», que reúne las comunicaciones presentadas a la misma, alguna de las cuales citamos como antecedentes de nuestra Conferencia.

Se dice en la Introducción de este volumen que «las consideraciones de orden económico, juegan frecuentemente un papel decisivo en la elaboración de las políticas de la pesca, tanto a nivel nacional como internacional... En 1971 los principales recursos que podían ser explotados por los países miembros de la O.C.D.E. presentaban signos de agotamiento, cuyas consecuencias económicas entrañaban o entrañarían ajustes estructurales... Por ello, se pedía que se expusieran los problemas planteados a las administraciones responsables de pesquerías y a los empresarios pesqueros que indicaran las cuestiones pendientes de resolución, relacionadas con las capturas en alta mar...»

Aunque España participó en el coloquio, no aparece referencia de que se presentara ninguna Comunicación.

Tratados y Comisiones de Pesca

Por su importancia también debemos exponer los diversos sistemas de colaboración internacional, que pueden referirse, bien a

la investigación o a la administración y control de especies o regiones pesqueras.

A tal fin, existen Organismos o Comisiones internacionales creados para servir a dichos fines.

En el campo de la investigación, el pionero es el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), creado en 1908.

De los segundos, que dependen o no de la FAO, citaremos sólo los que más interesan a la pesca española y que, según J. L. Meseguer, son: el Comité de Pesca de la FAO (COFI), el Consejo General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), Comité de Pesca de la FAO para el Atlántico Centro-oriental (CECAF), Comité de Pesca de la FAO para el Atlántico Centro-occidental (WECAF) y Comité de Pesca de la FAO para el Océano Índico (IOFC); entre las organizaciones internacionales de pesca no dependientes de FAO, España pertenece a la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO); Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (NECAF); Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT); Comisión Internacional de Pesquerías del Atlántico Sudoriental (ICSEAF) y Comisión Ballenera Internacional (IWC); aunque se ha adherido al Convenio para la conservación de los recursos vivos del Océano Antártico, no pertenecemos a su Comisión por no haber ningún buque de pabellón español que realice actividades de pesca en la zona del Convenio.

Algunos de estos organismos publican, junto con estadísticas y otros temas de interés práctico para el conocimiento de las pesquerías a cuyo ámbito se ciñen, estudios de investigación de gran interés.

No citamos los trabajos de la Comunidad Económica Europea, ya que éstos son de orden eminentemente práctico, pues principalmente se refieren a la publicación de Reglamentos comunitarios. Pero la lectura de las series L y C de su Boletín, pone de relieve cuánto tenemos que decir los economistas, analizando las consecuencias de las medidas publicadas. En tal orden práctico, nuestra aportación debería ser de capital importancia para analizar a priori las medidas que se fueran a tomar. La propia Comunidad, la Administración y los Organos gremiales y sindicales, deben ser conscientes de este aspecto.

La aparición de la Acuicultura

Finalmente, por las íntimas conexiones que tiene con la pesca —el mismo producto a obtener— debemos citar la acuicultura. Esta estudia los cultivos controlados de seres acuáticos o la producción de éstos en cautividad, y está considerada como una importante posibilidad de incrementar las disponibilidades nutritivas ficticias de la población humana.

Con una población mundial que crece a pasos agigantados, la acuicultura puede contribuir, muy decisivamente, al aporte de alimentos y proteínas de origen animal de los que tan necesitados se puede llegar a estar.

En el Simposio de Piscicultura en Aguas Cálidas, celebrado en 1966, se llegó a cifrar la producción mundial —por debajo, seguramente, de las cifras reales— en un millón de toneladas.

Diez años después, se celebra la Conferencia Técnica de la FAO sobre Acuicultura en Kyoto y en ella se da la cifra de seis millones de toneladas de producción mundial. En esta reunión se estimó la producción en el año 2000, en 60 millones de toneladas. Tal vez se pecó por exceso en este cálculo, ya que se opinaba también que la pesca tradicional alcanzaría en este año los 90 millones de toneladas, con lo que la acuicultura aportaría el 40 por 100 del total de peces, crustáceos y moluscos.

En 1980 la World Mariculture Society, en su Conferencia Mundial ya se estima la producción en 7,4 millones de toneladas.

Finalmente, en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, en 1984 se llega a calcular los recursos obtenidos en 8,9 millones de toneladas.

Sin embargo, debe hacerse notar que los mayores incrementos se producen en el Extremo Oriente, por la fuerte influencia del pescado en la dieta alimenticia de la población.

LA BIOLOGIA, LA ECONOMIA Y LA PESCA

El medio sobre el que actúa, en primer lugar, la actividad pesquera, es la biomasa existente en el seno de los mares y océanos. La captura de esta biomasa es el objetivo primordial de cuantos ejercen la pesca. Por ello, debemos, en primer lugar, rendir un homenaje a los biólogos, dentro de cuyos conocimientos cae el estudio de lo que «ha de pescarse», los oceanógrafos, con su estudio sobre costas, mares y aguas, aportando sus conocimientos sobre el medio en que se realiza la pesca «donde pescar» y, finalmente, los que pudiéramos denominar tecnólogos de la pesca, que analizan el «cómo hacer» la pesca.

Queremos aquí reconocer especialmente la deuda que los economistas tenemos con los biólogos en el campo de esta actividad —no demasiado antigua, como veremos— del análisis de la pesca desde nuestra óptica, y de los caminos en que debe desarrollarse una futura colaboración, considerando la pesca como objeto de atención multidisciplinar.

En lo que sigue, cuando se cite el término biólogo, consideramos que se incluye, asimismo, el de «oceanógrafo», en su triple vertiente de físico —que se dedica especialmente a las masas de agua, dinámica de los océanos, así como los movimientos periódicos y la luz y temperatura—, químico, o sea el que muestra su atención a la composición del agua, salinidad, nutrientes, etc., y geólogo, que es el que se dedica fundamentalmente al estudio de las costas, plataforma continental, talud y fondos oceánicos, sedimentos, etc.

A todos ellos, con nuestro agradecimiento, nuestros deseos de colaboración.

Ello admitido, estimamos que un esquema de campos específicos y comunes entre las ciencias naturales (biología) y las sociales (economía), podría ser el siguiente:

A los primeros corresponde un campo en el que debemos enumerar, siguiendo, en parte, el índice de la obra «Ecología Marina» publicado en Caracas en 1972 por la Fundación La Salle de Ciencias Naturales:

- El límite de los océanos, plataforma, talud y fondos marinos.
- El agua, la luz, la temperatura, los afloramientos y dinámica de los océanos.
- El fito y el zooplancton.
- Las poblaciones (biomasa).
- Los modelos biológicos.
 - Tamaño de la población.
 - Esfuerzo pesquero.
 - Reproducción.
 - Mortalidad.
 - Efecto de la pesca sobre las poblaciones.

Con este bagaje científico preexistente, entran a colaborar los economistas. El fruto de la cooperación es, en primer lugar, la elaboración de los modelos bioeconómicos. Hay que rellenar el hueco entre lo biológicamente factible con lo económicamente posible. Para ello, el economista ha ido poniendo en juego todas las herramientas cuyo uso ha aprendido. No olvidemos que la economía se ha concebido como la que estudia los recursos escasos con usos alternativos.

Esto es cuanto a lo que pudiéramos denominar la «función de producción» (capturas) en general, pero, una vez efectuada la captura, los productos pueden ser industrializados o vendidos «in natura». En ambos casos, el biólogo debe aportar sus conocimientos y sus técnicas para que los productos lleguen en calidad sanitaria y comercial a los consumidores. El economista se ocupará de los estudios del mercado, de la demanda, de la financiación, etc.

O sea, vemos que, a partir de cierta fase, se impone la colaboración para conseguir la óptima utilización de los recursos.

Un eminente biólogo, a quien —junto con el fallecido Carmelo García Cabrera y mi hijo Francisco José— debo gran parte de mi apasionamiento por los asuntos pesqueros y de mis escasos conocimientos biológicos, el Dr. Carlos Bas, Director del Instituto de Investigaciones Pesqueras de Barcelona, organizó recientemente el «Primer Coloquio sobre Economía de la Pesca». Comentado dicho acontecimiento, el Dr. Bas dice: «Una de las mayores dificultades para la aplicación correcta de una adecuada regulación de la pesca radica en el hecho de que el aspecto biológico y el económico han venido siendo tratados separadamente, como si realmente se tratara de facetas independientes...» Y más adelante señala: «...En las reuniones en las que el aspecto biológico y el económico han sido objeto de debate crítico se constata que la balanza se inclina fuertemente del lado biológico...»

Es un reto que se nos lanza. Más bien, está ya lanzado desde hace poco más de un cuarto de siglo, aunque debemos reconocer que esta parte del conocimiento está todavía en período de crecimiento, esperando la madurez.

Examinemos algunos puntos de vista en que nos apoyamos en nuestra opinión.

Los autores consultados reconocen que la economía pesquera, como disciplina independiente, existe sólo desde hace alrededor de tres décadas.

Tal vez esta afirmación se debe a tres hechos.

En 1954, el economista H. S. Gordon publicó en el «Journal of Political Economy» su «Economic Theory of a common-property resource; the fishery». En este artículo se mantiene que se llega a un equilibrio —según Clark— entre el recurso y la actividad que la explota, que se produce a un nivel de stock en el que la corriente de renta se iguala al coste de oportunidad.

En 1957, el biólogo M. B. Scheafer, publicó en el «Journal of the Fisheries Research of Canada», un artículo titulado «Some Considerations of population dynamics and economics in relation to the management of marine fisheries». En este modelo, se relaciona simplemente el esfuerzo de pesca con las capturas.

Así pues, los economistas parece que entran en el estudio de la pesca mediante el análisis de los recursos de propiedad común, según la terminología empleada por Gordon. Ciriacy Wantrup y Colin W. Clark no están de acuerdo con tal denominación, diferenciando recursos de acceso libre y recursos de propiedad común. En los primeros, incluyen los recursos en que el acceso a su stock se encuentra completamente incontrolado. Los segundos se refieren a los regulados de cualquier forma. Más adelante nos referiremos a esta distinción.

De la fusión de los modelos de ambos autores, nace lo que viene llamándose el modelo Gordon-Scheafer, que fue experimentado por Crutchfield y Zeller, que posteriormente ha sido sometido a perfeccionamientos, entre los que debemos resaltar los aportados por Clark.

El economista Crutchfield, a quien nos referiremos con frecuencia, se muestra muy concreto de cuál debe ser la participación del economista pesquero en sus trabajos, y especialmente en sus propuestas, por lo que vale la pena resumir lo expuesto en el capítulo «Economic Aspects of Fishery Management», de la obra «Alaska Fisheries Policy». Como aclara el autor, este trabajo se basa en el informe que aportó a una reunión de biólogos y economistas mantenida en Roma, en septiembre del año 1965.

Resulta cada vez más evidente a los expertos pesqueros, que la consideración biológica ortodoxa de la biomasa es una cuestión necesaria, pero no suficiente (2) para la actividad pesquera.

Existe interrelación entre los aspectos físicos de la ordenación pesquera y los económicos por que se rigen las empresas públicas y privadas, y ésto tanto en las pesquerías como en los procesos de industrialización y comercialización. Más adelante añade que se aceptaba, aunque no de forma unánime, el hecho de que el economista está situado en una posición diferente de la del científico pesquero, en relación con la formulación de la política. El

(2) Esto se reconoció ya explícitamente en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, aunque aplicándolo a la ordenación racional y el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros por parte de los estados ribereños que han recibido las ventajas derivadas de la ampliación de la zona económica a 200 millas.

biólogo se preocupa de la definición de resultados que pueden obtenerse en acciones alternativas y de establecer el marco científico en que tales relaciones pueden cuantificarse. El biólogo puede decir poco, o casi nada, sobre qué alternativa debe ser adoptada. El economista —recursos escasos con usos alternativos— busca el modo de determinar prioridades. El economista no puede eludir su responsabilidad diciendo que sólo expone alternativas, dejando la elección de una de ellas a decisión política, sino que cae sobre él la responsabilidad de indicar la mejor solución, en la medida que lo aconseje la eficiencia económica y aunque pueden existir razones de tipo no económico que puedan forzar a tomar otra medida, ello cae fuera de su alcance.

Como vemos, esta posición significa una grave responsabilidad para quien elabora las propuestas. Sólo con una sólida formación podrá hacerse frente a ella.

Otro ejemplo lo tenemos en la publicación «Aspects Economiques de la Production de Poisson» de la OCDE, ya citada anteriormente, que contiene una aportación de A. A. Sokoloski y J. A. Crutchfield. En él se resume la reunión de un grupo de economistas y biólogos, convocada por la División de Investigación Económica del National Marine Fisheries Service de los EE. UU. Uno de los objetivos, entre algunos muy concretos, fue el de «mejorar las comunicaciones entre biólogos y economistas».

El hecho de que las discusiones se centraran sobre un tema monográfico como es la administración pesquera, no es óbice para que lo traigamos a colación, como ejemplo de colaboración entre especialistas de ambas ramas del saber.

También en este coloquio presentó una Comunicación J. A. Crutchfield titulada «Programmes de Simulation pour certaines pêcheries». Afirma que «se intentaba identificar y cuantificar el coste económico de los obstáculos institucionales que se oponen a la explotación eficaz de las poblaciones de peces marinos», y se añade que «se espera que este trabajo no será más que un aspecto de una acción de gran envergadura tendente a racionalizar los objetivos y las técnicas de ordenación de la pesca».

Ello nos lleva a nuevos campos en los que el economista ya avanza un paso más en la colaboración con los biólogos. En este

sentido, es útil el conocimiento de la aportación de William E. Grant en su obra «Systems Analysis and Simulation in Wildlife and Fisheries Sciences», donde se ponen a punto técnicas que el economista pesquero ha de dominar para trabajos futuros.

Si del campo de la pesca pasamos a la acuicultura, hemos de reconsiderar lo dicho hasta aquí, introduciendo la ingeniería.

A esta última rama se le asignan diversos cometidos, como veremos a continuación. No olvidemos que en esta técnica que es la acuicultura, se pasa de la captura al «cultivo» de peces, crustáceos y moluscos. Son necesarias, pues, instalaciones artificiales en que localizar la producción.

En la obra «Bioeconomics of Aquaculture» de Allen, Botsford, Schuur y Johnston, publicado el pasado año 1984, encontramos un magnífico tratamiento que esquematiza las tareas a desarrollar por biólogos, ingenieros y economistas.

Los primeros deben tener en cuenta que «para mantener la vida, todos los organismos acuáticos deben cumplir una serie de funciones biológicas, como son reproducción, crecimiento y desarrollo, nutrición, respiración y excreción». Nosotros añadiríamos la patología y la mejora genética, con lo que creemos acotado el campo dentro del cual se mueve la actividad del biólogo.

La ingeniería debe dedicarse al mantenimiento de la calidad del agua, establecer los adecuados espacios que permitan el desarrollo de los individuos, mecanismos para la alimentación (bien creando el ambiente para que la toma de alimentos se obtenga de otros niveles tróficos, o mediante el suministro directo), la forma de interrelacionar los distintos estadios de la producción, haciendo que cada uno mejore la productividad de los otros, etc. Y se añade que «es necesario que todas las cuestiones citadas sean congruentes con los logros biológicos de las especies cultivadas y los objetivos económicos».

Para la economía, reserva los siguientes cometidos: determinación del mercado existente o que se prevé para el producto, análisis de costos y valores de las variables que lo hacen mínimo, efecto sobre la producción de las variaciones de los parámetros tenidos en cuenta y áreas en que deben proseguirse las investigaciones.

Por ello, Pedini sostiene que «la relación entre biólogos e ingenieros o bioingeniería, se ocupa de modelos de producción y que la economía representa la «censura» de estos modelos y que es quien en último término, y de forma inexorable, determina la viabilidad de un modelo de producción, para un determinado lugar y tiempo». Pero añade más al indicar que «la experiencia nos indica que, hasta el presente, la acuicultura moderna, o sea, el modelo más cientifista occidental, ha estado dominado por biólogos y a veces por los ingenieros. Los dos grupos han predominado sobre los economistas, y esto ha originado no pocas catástrofes de empresas. Los biólogos, por lo general, han tendido a maximizar producciones y los ingenieros a crear sistemas muy tecnificados, llenos de válvulas y tuberías e incluso completamente automáticos. A los primeros, por lo general, los elimina a largo plazo la economía, y a los segundos la Ley de Murphy, según la cual, si en un sistema hay algo que se pueda estropear, lo hará...»

Lo dicho demuestra que si los economistas españoles estamos decididos a actuar en el mundo de la pesca —y debemos aceptar este reto— debemos hacernos a la idea de formar equipo con biólogos y otros especialistas en ciencias naturales. Ello significará, como dice Gerhardsen, que el economista, como «recién llegado», debe explicar claramente el significado de los términos que componen sus herramientas de trabajo, como productividad, costes, precios, cambios estructurales, competencia, demanda, oferta, elasticidad, etc., etc., ya que algunos de estos términos pueden usarse con significado distinto en otras profesiones. Pero, al mismo tiempo, el economista pesquero debe tener unas ideas, lo más amplias posible, del lenguaje de los especialistas en ciencias naturales. El resultado de la colaboración del equipo dependerá, en gran medida, de este entendimiento.

La economía es una herramienta más, puesta a disposición de los científicos para la resolución de problemas que afectan al hombre y a la sociedad. Por ello, el economista debe estar presente en todos aquellos campos en que se desarrolle una actividad de producción, distribución o consumo. En la tarea hay un amplio campo para cumplir misiones de trabajo y colaboración.

He de confesar con toda humildad que por haber asistido a mu-

chas reuniones, dentro y fuera de España, en que se trataban temas pesqueros, lamento ahora no haber tenido una base de conocimientos bioeconómicos para, comprendiendo mejor los fundamentos de los problemas con que me enfrentaba, haber ayudado más a resolverlos.

Concretamente, sólo con una sólida preparación se puede actuar defendiendo los intereses de la pesca española, valorando en su justa medida los argumentos que exponen los representantes de otros países, separando los que son correctos y, por lo tanto, aceptables, de los que sólo sirven para, permítanme esta expresión, en aras al tema objeto de esta Conferencia, «arrimar el ascua a su sardina».

Pero, desde otro punto de mira, hemos de considerar que la actividad pesquera, la economía pesquera, no se desarroa «in vacuo», sino que está inmersa en la vida económica considerada en su conjunto.

Como más adelante se expondrá, existen unos objetivos de política económica, como son el desarrollo, el bienestar, la justicia distributiva, etc. Estas metas se llaman objetivos primarios, pues no constituyen medios o instrumentos a emplear en la consecución de otros objetivos económicos.

A este respecto, nos referimos a lo dicho al resumir lo tratado en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros. Vemos que en el ánimo de los asistentes, la «ordenación y el desarrollo pesqueros» se definen como camino para alcanzar algo superior, como puede ser, a título de ejemplo, «la contribución de la pesca a los objetivos económicos, sociales y nutricionales nacionales», promoción de los pescadores, buscando una más justa distribución de la renta en el interior de las naciones, ayudas a —y colaboración con— los países en vías de desarrollo como medio, también, para una distribución más equitativa, pero aquí a nivel internacional.

HACIA UN TRATAMIENTO INTEGRADO DE LA ECONOMIA PESQUERA

LA TEORIA Y LA POLITICA ECONOMICA PESQUERA

De lo dicho hasta ahora, se desprende la creciente aportación de los economistas al tratamiento global de la Pesca y se admite que esta preocupación se remonta sólo a unos treinta años.

La bibliografía va ampliándose a medida que los tratadistas tienen que hacer frente a las complicaciones que se van presentando en el mundo de la pesca.

Sin embargo, como decimos en otra parte, se observa una marcada tendencia a tratar sólo la administración, la ordenación y el desarrollo pesqueros.

Esta aportación se halla dispersa en múltiples sitios, como libros, resúmenes de coloquios, comunicaciones, artículos —tanto teóricos como aplicados a casos concretos—, etc. Todo este enorme arsenal de trabajo está precisando su recopilación y una urgente sistematización.

Nuestro tema es «Economía de la pesca». Para los economistas, lo substantivo es la Economía y lo adjetivo la Pesca, aunque otros puedan considerar que el objetivo principal de atención es esta última y una de sus facetas el tratamiento económico.

Por ello, nosotros venimos a proponer una sistematización, insistimos, de una rama de la Economía llamada Economía de la Pesca.

Comencemos, pues, por presentar el marco de la economía para, dentro de él, introducir los componentes del comportamiento de

nuestro campo de acción acotado —aspecto positivo— y de las acciones a emprender —aspecto normativo—.

En lo que respecta a la teoría, la dividimos en micro y macro económicas.

Comencemos por la primera.

La teoría microeconómica

Puede aceptarse la idea de que la teoría económica —o aspecto positivo de la economía— estudia «lo que es», mientras que la política económica —aspecto normativo— lo hace de «lo que debe ser». En la teoría económica no intervienen los juicios de valor, sino hechos, como el comportamiento de las unidades económicas aisladas. De los distintos equilibrios aislados que considera, se llega a sistemas de precios y costes y, finalmente, a un equilibrio general, naturalmente en el orden teórico. Se ha profundizado, en el pasado, en la explicación de las causas que determinan la demanda y la oferta para el establecimiento de los precios, tanto en mercados con concurrencia perfecta como en aquellos en que se da esta circunstancia.

La función de producción es una de tantas cuestiones —hecho a destacar por lo que se dirá a continuación— que se estudian, con la consideración de los costes totales, medios y marginales.

De lo que pudiéramos llamar teoría económica «clásica» nace la que estudia la explotación de los recursos agotables, renovables y de los de acceso abierto (o de propiedad común) que han abierto nuevos campos a la investigación económica.

Dicho ésto, observamos que los tratadistas de economía pesquera siguen en los primeros momentos una marcada tendencia a considerar casi exclusivamente el aspecto productivo, o mejor dicho, de las capturas, ya que es un campo virgen a las especulaciones, mientras que otros aspectos de la teoría económica habían sido tratados, aunque ello no significara que no se han hecho avances sustanciales. Ello da aparición a lo que ha venido llamándose bioeconomía.

Creemos que las dos últimas aportaciones de Colin W. Clark

son importantes. En la primera: «Mathematical Bioeconomics; the optimal management of Renewable Resources», ya dice en su Introducción que se dedica a formular una teoría dinámica de la administración de los recursos renovables. Se estudian con intensidad los modelos bioeconómicos, dedicando un capítulo a modelos no lineales de oferta y demanda en el que se acude al campo de los recursos agotables que en algunos casos pueden aplicarse a los renovables.

La segunda obra: «Bioeconomic Modelling and Fisheries Management» ya reconoce que, junto con los modelos bioeconómicos referidos a las capturas —o posibles capturas—, deben explicitarse los que reflejan las actitudes de industriales, comerciantes, administradores, etc. O sea, la teoría económica de la pesca ya no es sólo el estudio de los modelos bioeconómicos.

Rowena Lawson viene ya a estudiar, por una parte la teoría económica de la explotación de los recursos pesqueros, partiendo de los modelos bioeconómicos, para tratar, unos capítulos más adelante, tanto de la economía del mercado pesquero como de su transformación industrial. Pero todavía se une en su libro lo normativo y lo positivo, aunque en algún caso tratándose en capítulos separados.

Cunningham, Dunn y Whitmarsh, un año después, ya avanzan, a nuestro modo de ver, y separan en dos capítulos «una aplicación positiva del modelo» y «una aplicación normativa del modelo». Sin embargo el tratamiento teórico-positivo lo aplica sólo al modelo bioeconómico.

Así pues, de lo dicho extraemos la consecuencia de que esta parte de la teoría económica debe estudiar no sólo la función de producción y los costos, sino que debe abarcar todo el análisis de los pescadores y las empresas pesqueras, los buques, las tripulaciones, los sistemas de pesca y las artes, los comerciantes, los industriales y los consumidores. Como resultado de ello, la formación de los sucesivos precios y costos, lo que nos conducirá a la consideración del mercado. La teoría del comercio exterior servirá de base para analizar las corrientes de importación y exportación que ahora debe recibir un gran impulso como consecuencia de lo que hemos denominado la Revolución de las 200 millas.

La teoría macroeconómica

Con el tiempo llegó a separarse el tratamiento entre teoría micro y macroeconómica. Se separa el estudio del comportamiento de las unidades aisladas y el de los grandes agregados como, por ejemplo, inversión, demanda, renta, etc.

Aun cuando pudiera parecer que no están suficientemente claros los linderos que separan la micro de la macroeconomía, existen suficientes razones para emprender un estudio, separado del comportamiento, en su conjunto, de un sistema económico. Aun cuando son los individuos los que consumen, ahorran, prestan servicios, etc. y son las empresas las que tienen a su cargo la actividad productiva de bienes, en nuestro caso productos pesqueros, sin embargo podemos ya vislumbrar ciertas leyes de comportamiento común de determinados actos que son la base del consumo, de la inversión, del ahorro, etc., macromagnitudes que fijan y condicionan determinados fines a conseguir.

Más adelante definiremos la política económica y veremos que es aquella actividad encaminada a alcanzar cierto estado ideal en la mente de la autoridad, partiendo de una realidad dada. Ello supone: a) el conocimiento de la «estructura» presente; b) ideas claras de la situación que se requiere alcanzar; c) medios de que se dispone o se puede disponer para la actuación, y d) relaciones que ligan el comportamiento o reacciones de las variables.

Para actuar sobre el concepto económico pesquero, debemos conocer, sí, cómo reaccionan los individuos y las instituciones; pero si partimos del supuesto de las regularidades observadas no sólo en la vida económica, sino en el conjunto de la actividad humana, deduciremos una serie de normas o leyes que en nuestro caso denominaremos macroeconómicas.

Examinando la vida económica de un país, podemos establecer una clasificación bipartita: o bien nos fijamos en los actores o centramos nuestra preocupación sobre determinados actos. Cada individuo puede cobrar rentas derivadas de su trabajo, puede pagar impuestos, puede dedicarse a la explotación de un negocio pesquero, puede adquirir valores, etc. Por otra parte, podemos dedicarnos a obtener datos sobre el consumo total de una colectividad,

los gastos públicos en un período determinado, la actividad de una flota, los empréstitos o las importaciones efectuadas sin importarnos quién lo realiza.

Avancemos un paso más y aceptemos que los objetivos a alcanzar por la autoridad económica, vienen marcados en términos de estas cantidades globales. Entonces trasladamos la preocupación de cómo reacciona el individuo ante determinadas situaciones a cómo lo hace la colectividad, dando entrada en ésta al sector público.

No quiere esto decir que no se deba partir del conocimiento de cómo efectúa los planes el individuo al distribuir una serie de posibles ingresos entre los usos alternativos, de tal forma que obtenga mayor satisfacción (desde un punto de vista teórico) ni cómo las empresas deciden producir determinados bienes y contratar servicios para el cumplimiento de sus fines. El economista habrá de tener en cuenta estas motivaciones, pero lo que no cabe ningún género de duda es que para la actuación es una base segura conocer también cómo se comporta el conjunto.

Pero la macroeconomía ya se ha estudiado no sólo en relación con la Política Económica considerada como un todo, sino aplicándola al análisis de alguna rama concreta. Creemos que en la actividad pesquera se presentan ciertas regularidades económicas que hacen conveniente su estudio macroeconómico.

Por ejemplo, más adelante nos referimos a una de las características de las explotaciones pesqueras y a la distinción que debe hacerse entre especies y stocks de las poblaciones pesqueras.

Por otro lado, la actividad pesquera puede estudiarse desde los ámbitos sectorial, nacional, regional —un caso concreto, la Comunidad Económica Europea— y mundial.

Las flotas pesqueras deben separarse en su estudio de los buques que las componen. Puede verse en C. J. Bottemanne, «Economía de la Pesca», un buen tratamiento de estos «grupos».

Igualmente las asociaciones de Productores —en la terminología de la CEE— tienen patrones de comportamiento que no son el resultado de la integración de sus componentes.

Otro tema es la Demanda, que en su conjunto vemos analizado

en Christy y Scott: «La Pesca Oceánica». También debemos referirnos a M. A. Robinson, «Determinants for Fish and their Effects upon Resources» y a la aportación de Bell en: «The impact of World Demand upon Living Marine Resources».

Hemos visto analizados un buen número de cuestiones que creemos deben introducirse en un tratamiento macroeconómico de la pesca.

La Política Económica

Por otra parte, tenemos el aspecto normativo, o sea, lo que llamamos Política Económica. Recuérdese lo que hemos dicho respecto a que observamos que no sólo algunos tratadistas, sino Organismos como la FAO, emplean el término Estrategia. Preferimos continuar empleando nuestros propios vocablos. No ignoremos el hecho de que, a medida que se va avanzando en la integración regional o mundial, quien o quienes deben marcar políticas relacionadas con la pesca no tienen la capacidad de «imponer» determinadas medidas para ser cumplidas por las unidades económicas pertenecientes a un país soberano. Sin embargo, para los españoles, existe el hecho reciente de la incorporación a la Comunidad Económica Europea. La integración ha provocado el traslado de la decisión de medidas de política pesquera —entre otras— desde el gobierno español a los Organos correspondientes de la Comunidad.

La literatura anglosajona emplea el término «Policy maker». No encontramos en el rico idioma español el equivalente. No existe, por el momento, palabra para definir el «que hace la política», ya que es término distinto del de «político». Decimos esto para referirnos a lo que G. M. Gerhardsen expone en una comunicación presentada al Coloquio sobre Economía Pesquera de la OCDE titulada: «The need for clarification of concepts used when comparing the fisheries industries of different countries».

En la mayor parte de los países la «policymaking» en la pesca, abarca varios campos y deben tomarse muchas medidas, en un esfuerzo común para desarrollar y mejorar las pesquerías. Se podía

parafrasear afirmando que su objetivo es el uso económico óptimo y racional de los recursos naturales y de los desembarcos. Esta amplia definición del objetivo del «policymaking» de la pesca, puede aplicarse a cualquier país, pero el papel de la intervención del gobierno y los medios empleados deberán ajustarse a la estructura social o al marco político en el que se efectúa la pesca.

Comencemos, pues, analizando qué es la Política Económica. Los autores anglosajones cubren bajo el título de «Economics» los dos aspectos, que nosotros separamos, de Teoría y Política Económica. Son, generalmente, textos donde se unen en confuso amasijo aspectos teóricos, institucionales, legales, históricos y medidas apropiadas para conseguir fines determinados. Son pocos los tratados que existían bajo la denominación concreta de Política Económica. Unas veces se trata la materia objeto de su estudio bajo las menciones de Empleo, Renta, Bienestar, etc. Otras, tratándola como aquella parte de la Ciencia económica que se ocupa de la intervención del Estado en la vida económica como hace Steiner en su «Government's Role in Economic Life» y, finalmente, otros cultivan parcelas aisladas como son la Política Comercial, Monetaria, Fiscal, Social, Agrícola, de Transportes, etc. Es ésta la legión más numerosa de tratadistas de la Política Económica. Pero, por estos aspectos parciales tratados, no pueden clasificarse tales obras como Manuales o Tratados de Política Económica. De esta crítica hay que salvar la obra «Economic Policy, Business and Government», de D. S. Watson, entre otras muchas que citaremos más adelante.

Ya en contenido más sistematizado tenemos otros autores como Tinbergen y Fossati, pero hay que resaltar en éstos un cierto mecanicismo. Se estudia el sistema económico como un conjunto de variables económicas interrelacionados por determinadas ecuaciones, de donde, actuando sobre unas variables (medios o instrumentos), se pretenden conseguir determinados valores de otras (los fines u objetivos).

Otros autores, suponen que el objetivo de la Política Económica es el estudio casi exclusivo de las instituciones económicas de un país, con lo que se confunde el tratamiento de la materia

con el contenido de los organismos que «hacen política económica real».

También hay que hacer referencia a las ideas que subyacen en los objetivos a alcanzar con la acción político-económica y a la actuación para alcanzarlos. Ello nos llevaría a otro campo (no demasiado alejado) que es el de la historia de las doctrinas económicas. Unos autores quedan al margen de las ideologías y el tratamiento lo hacen vacío de contenido o fondo político. Otros, por el contrario, parten de las premisas de un cierto «ismo» y sobre él montan conclusiones y sistemas de política económica. Entre éstos tenemos, por una parte, a los que se denominan neoliberales y entre los que cuentan desde los más extremistas, como el austriaco Ludwig von Mises y Henry C. Simons hasta Hayek, Röpke, Eucken y en cierto modo Galbraith y W. A. Jöhr. Por otra parte, podríamos citar a los autores marxistas. Tampoco está demás citar a los autores italianos que en la época mussoliniana escribían obras sobre Política Económica corporativa.

En este resumen, por fuerza esquemático, que hemos ido apuntando de las diversas tendencias «parciales», hemos de basar precisamente el punto de partida para un tratamiento «total» del que partir para considerar la política económica pesquera. Para descubrir o analizar mejor las interrelaciones entre todos los aspectos o componentes de un problema, resulta conveniente al economista abstraer del complejo total un aspecto parcial para estudiarlo aisladamente.

En nuestro caso el problema total se enfoca desde diversos ángulos, el mecanicista, el institucional, el descriptivo, el histórico, etc. Por otra parte, podemos suponer campos de acción, también tratados aisladamente como son: el pesquero, el comercial, el fiscal, el agrícola, el desarrollo económico, etc.

Algunas definiciones:

Con estos antecedentes, expondremos diversos tipos de definiciones de nuestra materia que ayuden a centrar el problema, a la vista de los diversos ángulos en que éste es enfocado. Para unos autores, la Política es la acción del Gobierno en el campo económico. Así, Watson dice: «Política Económica es la acción del

Gobierno, con el propósito de afectar la vida económica. Cuando es deliberada, la inacción también puede ser política».

Bresciani-Turroni dice que el «estudio científico de la Política Económica significa en sustancia: análisis de los efectos de las intervenciones estatales».

Otro autor italiano, Fossati, dice que «la Política Económica puede definirse, en primera instancia, como estudio de la actividad de los poderes públicos, principalmente del Estado, en el campo económico».

Otros, como hemos anticipado, nos dan una idea un tanto mecanicista de la Política Económica. Así, Tinbergen dice que «la Política Económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios, con objeto de alcanzar ciertos fines».

Tal vez más tajante se muestra Marschak, ya que basa la lógica de la Política Económica en una serie de «relaciones» entre tres series de variables que representan las «condiciones existentes», «las metas a alcanzar» y las «medidas a emplear». El libro de Fossati, contiene también elementos de esta forma de enfocar el estudio de la Política Económica.

Nuestra definición:

Con estos antecedentes llegamos a nuestra definición de Política Económica, utilizando un procedimiento parecido, aunque aplicado a distinto concepto, el empleado por Samuelson y que ya expusimos en el Prólogo a un libro de la materia cuya traducción hemos realizado. Allí decíamos que: «Este autor afirma que todo sistema económico se caracteriza por la forma en que resuelve estos tres problemas: 1) ¿Qué es lo que hay que producir?, 2) ¿Cómo hay que producirlo? y 3) ¿Para quién hay que producirlo?»

En política económica deberíamos preguntarnos: 1) ¿Qué tenemos? o ¿de dónde partimos?, 2) ¿Qué queremos? o ¿dónde queremos ir? y 3) ¿Cómo queremos? o ¿qué camino elegiremos?

En la primera interrogante hay que tener presente que la Política Económica no opera en «la nada», sino que ha de tener en cuenta la existencia y el funcionamiento de una vida muy compleja. No hay que olvidar que regir un sistema económico supone el conocimiento no sólo de unas teorías, más o menos elaboradas,

del acontecer económico, sino también el hombre, con sus necesidades y reacciones, aislado y en colectividad y los bienes que han de servir para cubrir aquellas necesidades. Luego habremos de disponer de un inventario humano y físico, dentro de un marco cultural, institucional, e incluso ético, filosófico y religioso.

En cuanto al segundo, nos referimos a los fines que persigue todo sistema de política económica. En primer lugar, aparecen los juicios de valor considerados por Watson como inseparables del análisis económico. Ellos, junto con los juicios éticos y políticos, son los que nos condicionan las metas a alcanzar, aunque ya hay un general asentimiento hacia la consecución de algunas que podríamos resumir en las cuatro que trata Boulding, a saber: crecimiento, estabilidad, justicia y libertad económica. Estos son, con mismos o con parecidos títulos, los más defendidos para la mayoría de los autores, aunque en algún caso se añade alguno más, como: evitar paro, conservación de recursos materiales o culturales, distribución eficiente de los recursos, etc.

Finalmente, en relación al tercer interrogante, distinguiremos, por una parte, en forma integral, si se sigue el camino de una economía de mercado, actuando la autoridad económica sólo para marcar los cauces, o, por otra, si la intervención es más o menos total. Nos encontraríamos aquí con una constelación de sistemas desde la libertad absoluta hasta el intervencionismo más exagerado. En forma parcial aparecen las parcelas propias de las distintas ramas de la política económica con sus instrumentos apropiados en cada caso. Y ello es lo que nos da pie para abogar por un tratamiento de la política económica pesquera.

Con ello ya tenemos base para afirmar que el campo de acción de la Política Económica está contenido en el segundo y en el tercer interrogante.

A nuestro entender, Política Económica es el conjunto de normas y medidas que permiten obtener o provocar el cambio de una situación dada en un sistema económico, a otra situación que se considere ideal en la mente de quien dirige la economía de tal sistema, así como discernir si esta situación ideal es posible y conveniente.

En la formulación de la política pesquera y por lo tanto en la

determinación de los objetivos y medios, debemos tener en cuenta unas características del medio sobre el que, fundamentalmente, se va a actuar, o sea la biomasa contenida en los caladeros. Según Christy, son:

- a) La conducta migratoria del pescado.
- b) El hecho de ser stocks en estado salvaje, no estar sujetos a cultivo y que la captura de un stock en particular es limitada.
- c) Las complejas relaciones entre las especies y el esfuerzo de pesca.
- d) La consideración general de la biomasa como recurso natural de propiedad común y cuyo acceso es tanto libre como abierto. A este respecto, recuérdese lo que se ha dicho anteriormente al mencionar la opinión de Clark sobre este tema, en el apartado «La Biología, La Economía y la Pesca».

Por otra parte, al tratar de la regulación de la pesca deben tenerse en cuenta una separación de conceptos:

- 1) *Especies*: Son una clase particular de los recursos marinos vivos, independientemente de su localización.
- 2) *Stocks*: Son un grupo particular de pescados de ciertas especies, que se encuentran suficientemente aislados de otros grupos de las mismas especies que permiten prácticas separadas de administración.

Vistas estas características, para definir lo que consideramos como política económica pesquera, o política pesquera, sólo tenemos que cambiar en nuestra definición dada de Política Económica, el término «sistema económico» por la pesca de «un sistema económico» de una «región pesquera», o de la «pesca dedicada a una especie».

De la definición que dimos de Política Económica surgen dos ingredientes importantes, que son: las normas o medidas para provocar el cambio por una parte, y, por otra, juzgar de la posibilidad y de la conveniencia de la situación ideal.

Pasemos ahora a estudiar los logros que se quieren cumplir para alcanzar aquella situación ideal.

Los fines u objetivos

La cuestión de los fines u objetivos es tan importante que hay algunos economistas que niegan a la Política Económica otra actuación que no sea la aplicación de ciertos medios, para alcanzar tales fines u objetivos. Por otra parte, hay quien separa de la Economía toda intervención del profesional en la formulación de los mismos, los cuales deben ser dejados, se dice, en manos de los políticos.

En nuestra definición de Política Económica hemos destacado como principal preocupación, el conseguir una situación ideal, concebida así en la mente de quien rige la economía. Pero esta situación ideal, se compone a su vez, de ciertos aspectos parciales que son lo que llamamos objetivos de Política Económica.

Al igual que haremos con el estudio de los medios para alcanzar estos objetivos, conviene, a su vez, separar éstos, con el fin de poder analizar cada uno detenidamente; ver de qué factores depende el que se pueda conseguir o no su logro y de qué forma cada uno de ellos colabora activamente a la consecución de los objetivos que la política general haya marcado.

Podríamos hacer una lista interminable con los objetivos perseguidos por los Gobiernos en el campo de la economía. Sin embargo, hay algunos que son aceptados, con bastante generalidad, por quienes tratan de este tema, por lo que nos inclinamos por la siguiente clasificación: Progreso, estabilidad, justicia y libertad económica, plena y mejor utilización de los recursos de integración económica, que, en realidad, debemos a Boulding, como se ha dicho.

Siguiendo con la consideración de los objetivos nos referiremos, siguiendo a Watson, a la división en objetivos primarios, secundarios, terciarios, etc. La clasificación se efectúa de la siguiente forma: La Política Económica no es más que una parte de la política general del país y así como otras políticas, como pueden ser la Educación, la de Relaciones Exteriores, la de Defensa Nacional, etc., tratan de contribuir a lograr los objetivos que el Gobierno tienen elaborados para regir la vida del país, igualmente los objetivos económicos deben considerarse como al servicio de los

objetivos de la política general. En este sentido, los objetivos económicos que son fines en sí mismos y que no son medios para conseguir más objetivos que los meramente políticos los denominamos objetivos primarios.

Otra cuestión muy importante que debemos añadir en el tratamiento de los objetivos de la Política Económica son las causas que subyacen en la formulación de los mismos. El Profesor Torres decía que la Política Económica era, al mismo tiempo, social y económica ya que, por una parte, utilizaba unos medios que caían dentro del campo estricto de lo económico; y con ellos se querían conseguir unos objetivos que rebasan las fronteras de la economía y entran dentro del campo de lo social.

¿Cuáles son, pues, las causas que motivan el que determinados tratadistas, los gobiernos o los líderes, tengan ciertas preferencias por el logro de unos objetivos o de otros? Watson hace un tratamiento bastante racional y, a tal efecto, dice que estos elementos que contribuyen a la formación de los objetivos son, por un lado, las ideas; por otro, los problemas y, finalmente, los grupos.

En relación con las ideas separa las procedentes de las filosofías económicas, de las ideologías, de los mitos, de la opinión pública y de los juicios de valor. A su vez estos juicios de valor los divide en éticos, políticos y económicos.

Quien elabora una Política Económica no debe tener en cuenta, única y exclusivamente las ideas, que están solapadas en la mente de quien las concibe, sino que, en determinados momentos, hay que hacer frente a problemas que se presentan de improviso y para cuya resolución se exige una actuación en el campo económico.

Finalmente, parece improbable que quien rija la economía pueda, a su libre albedrío, establecer los objetivos, ya que quienes «sufren» las medidas de Política Económica, los grupos, bien aisladamente, o bien en forma colectiva, intentarán ejercer su influencia para hacer prevalecer, a su vez, sus ideas o sus problemas.

Existe una larga tradición en virtud de la cual se prohibía a los economistas entrar en la consideración de los fines u objetivos, pero parece ser que en la actualidad esta tendencia está cambiando de signo, ya que se estima que la actuación de los economistas en el campo de la política, puede ser constructiva, por lo que ter-

minamos con las palabras de Smithies «el economista interesado en la dirección general de la Política Económica ha de considerar todos los objetivos simultáneamente. No puede ni debe trazar un definido campo de acción al gobernante; debe más bien intentar definir los límites para el debate político y señalar las implicaciones de la acción política sobre todas las implicaciones a largo plazo que no son visibles a simple vista».

Las anteriores palabras nos evitan todo comentario y aun cuando hemos de reconocer que en un tratamiento sistemático de los fines de la Política Económica queda todavía mucho por hacer, ello nos sirve de satisfacción, ya que nos marca tareas para un trabajo futuro.

Hemos dicho que en la literatura podemos encontrar una lista interminable de objetivos económicos. Aquí también podemos afirmar que, igualmente, se observa que la lista de fines que intentan alcanzarse en relación con la pesca, llenaría páginas, por lo que, resultaría muy valiosa sistematización de las aspiraciones sentidas como objetivos a lograr.

Entre la multitud de autores y obras o artículos que hemos visto tratando el tema, vemos un intento de clasificación en «Alternative Arrangements for Marine Fisheries; and Overview» de Francis T. Christy, Jr. En este trabajo publicado en 1973, sigue lo que ya anticipaba en su «The Common Wealth in Ocean Fisheries» que apareció en 1965 (hay una traducción al castellano publicada en Méjico en 1967, con el título «La Pesca Oceánica»). Pero, además de establecer una dicotomía, distingue lo que hemos llamado objetivos primarios, secundarios, etc., de la pesca.

Llamamos objetivo primario de la pesca aquel que es un fin en sí mismo y sirve de medio para alcanzar un objetivo económico primario como lo hemos definido anteriormente. Objetivo secundario pesquero es el que se considera instrumento para conseguir un fin primario de la pesca. Y así sucesivamente.

La primera distinción la hace Christy entre objetivos de administración (producción) y de distribución de riqueza.

Los primeros, persiguen el obtener los beneficios netos máximos del recurso, independientemente de quién recibe tales beneficios o cómo se distribuyen. Estos son:

- Optima captura biológica.
- Optimos beneficios económicos y sociales.
- Reducción del costo de administración.

Como se ve, el primero se relaciona con el producto —la biomasa—, el segundo con las unidades de producción y el tercero, persigue los menores costos de mantenimiento de la pesquería.

Por el contrario, los objetivos de distribución de riqueza se refieren a la participación relativa en el total del producto que se considera aceptable por todos los Estados que tienen interés por el recurso.

El propio Christy reconoce la dificultad de definir estos objetivos «a consecuencia de la falta de claridad y uniformidad sobre los fines y criterios para la distribución, la definición de la riqueza y los intereses de los participantes». A ello deberíamos añadir, también, a los países que quisieran participar y se ven excluidos.

A falta de un criterio objetivo y racional en que basar la distribución, cita los siguientes motivos:

- a) Proximidad del stock a las costas de un Estado.
- b) Capacidad de administración.
- c) Derechos históricos en un área de pesca.
- d) Necesidad de la pesca.
- e) Capacidad de explotación de los recursos.
- f) Herencia común (ya nos referimos al tratar la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar, la intervención del Embajador Pardo que acuñó este término).

Estos son los que podemos considerar como objetivos primarios pesqueros. Sigamos con Christy en la determinación de los secundarios, que sirven para la consecución tanto para los de producción, como de distribución.

- a) Obtención de datos e información.
 - Desarrollo de suficientes antecedentes.
 - Periodificación. El retardo en la obtención de los datos puede hacer ineficaz su utilización.
 - Veracidad de los datos.

- Aceptabilidad.
 - Minimización de costos.
- b) La acción de regulación.
- Alcance geográfico.
 - Flexibilidad.
 - Respuesta en el tiempo.
 - Aceptabilidad.
- c) Obediencia a las regulaciones
- Eficiencia de las normas.
 - Equidad en la aplicación.
- d) Resolución de litigios.

Por su concreta referencia a fines u objetivos de la política económica pesquera, es conveniente, también, citar a Lee G. Anderson en su obra «The Economics of Fisheries Management», publicada en 1977, cuya segunda edición, en 1986, hemos consultado.

Tal vez la falta de una sistematización de los objetivos radica en el hecho de que los autores suelen exponer las experiencias de los países a los que aplican su análisis. Sin embargo, no nos preocupa tal hecho, ya que estos ensayos aportan nuevas ideas que se traducirán, a su vez, en nuevas posibles aplicaciones. Existe una doble influencia entre práctica y tratamiento académico.

Así vemos que Cunningham et al. citan la experiencia de las políticas pesqueras de Canadá, Estados Unidos y Reino Unido. Pero, al mismo tiempo, describen objetivos basados en una aplicación normativa de los modelos de que parten.

Por el abundante material que contiene, conviene citar la publicación de la OCDE titulada «Expérience de la Gestion des Zones de Pêche Nationales».

También debe ser objeto de análisis muy profundo, la política pesquera de la Comunidad Económica Europea, siguiendo paso a paso su formación desde el primer Reglamento comunitario en 1970. Para ello, es preciso referirse a dos libros publicados el pasado año 1984. Uno, de Mark Wise titulado «The Common Fisheries Policy of the European Community». Otro, de John Farnell y James Elles, «In Search of a Common Fisheries Policy». De la lectura de

ambos, se llega al conocimiento de las distintas etapas por las que ha pasado.

Finalmente, debemos volver a la Conferencia Mundial de la FAO sobre Administración y Desarrollo Pesqueros, ya que no hay lugar para recoger la abundante bibliografía que existe sobre esta materia, aunque resaltando, de nuevo, el hecho de que en su inmensa mayoría, se trata de temas referidos a la administración de recursos.

Por ésto, terminamos con la cita de la mencionada Conferencia. Al referirnos a los trabajos de la FAO, hicimos un brevísimo resumen de los temas que se trataron. Su enumeración es suficientemente elocuente y a ella nos referimos. Su texto sobre la «Estrategia para la Ordenación y Desarrollo de la Pesca», que sólo emplea 20 páginas del informe publicado, es todo un índice de los objetivos que debe perseguir la política pesquera. Pero el índice es sólo un inventario y le faltó avanzar un paso más y conseguir un todo sistemático.

Es de esperar que la FAO continúe su labor, tanto en pro de la pesca mundial, como de aliento y coordinación de cuantos colaboren en el campo académico.

No podemos olvidar el hecho de que hace ya bastante tiempo Peter H. Pearse me facilitó amablemente determinada bibliografía para esta Conferencia. Entre los documentos que recibí figura el magnífico informe titulado «Turning the Tide; a New Policy for Canada's Pacific Fisheries», publicado por la Commission on Pacific Fisheries Policy, de la que Pearse era Comisario. De él sólo quiero entresacar dos citas:

«La nueva Ley de pesquerías, debería: ...incluir una clara expresión de los objetivos de la política nacional pesquera...»

«Nuestro objetivo es capacitar nuestras pesquerías para que realicen su plena contribución potencial al bienestar económico y social de los canadienses...»

En relación con los aspectos a considerar en la formulación de una política económica, y, por lo tanto, en una política pesquera, hemos citado la importancia de los grupos, como causa subyacente en la formulación de los fines, junto con las ideas o juicios

de valor y los problemas que se presentan en un momento dado.

A tal efecto, W. C. Mackenzie cita en una comunicación presentada a la Conferencia de la FAO en Vancouver, titulada «Reconciling Conflicts Among Different Economic Interest Groups in the Management of Fisheries». En ella, separa tres grupos con distinto interés, a saber: los propietarios de los recursos, que asimila al público en general —tal vez, la idea de Pardo sobre la «herencia común»—, productores —la industria extractiva y la transformadora, así como el comercio» y los consumidores.

Esto, en cuanto a la consideración de un país. Se refiere también a las pesquerías internacionales, pero en este caso, resulta más clara la distinción de Christy al considerar las naciones interesadas en un stock particular. Establece cuatro grupos. Uno, la nación —o grupo de naciones— situada más cerca del recurso. El siguiente, abarca aquellos países que por haberse dedicado a la captura del tal stock en el pasado, considera que tiene «derechos históricos». Otro, constituido por las naciones con una naciente vocación pesquera. Y por último, el resto que, sin haber participado ni querer intentarlo, quieren participar en los beneficios de la «herencia común».

Pasemos ahora a considerar las normas o medios de que se sirve la Política Económica para provocar el cambio.

Los medios y los instrumentos de acción

De acuerdo con el concepto general de la Economía, como la ciencia que estudia la relación entre usos alternativos de medios escasos, y de nuestra definición de Política Económica, en virtud de la cual hay que utilizar determinadas medidas para cubrir la distancia entre una situación real y una situación ideal en el campo económico, el establecimiento de los medios o medidas es cuestión primordial para el planteamiento de una Política Económica.

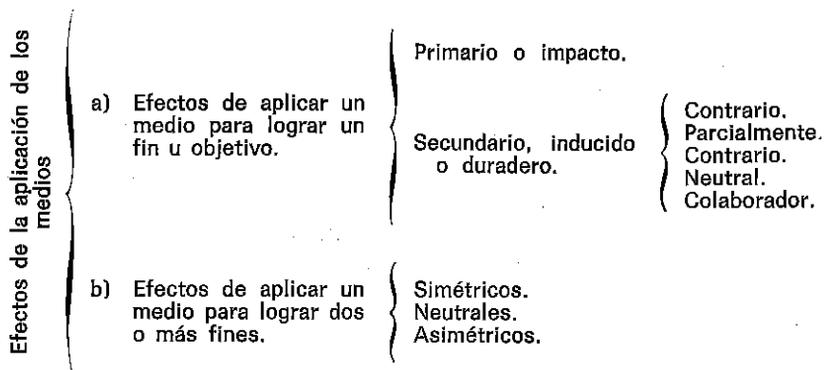
Medio o medida es toda actuación en el campo económico para conseguir una determinada finalidad.

Consideramos en primer lugar interesante establecer, de acuerdo con Watson, la diferencia entre medios e instrumentos.

Nos servimos del siguiente ejemplo: el Gobierno puede decidir que si el precio de la sardina en un momento determinado no es el que estima adecuado —no entramos ahora en la consideración de la forma de establecer este precio «adecuado»— fija un precio de garantía superior al que rige actualmente en el mercado, y de esta forma los pescadores, si no pueden venderlo a compradores particulares, lo hacen al Organismo estatal, con lo cual el precio no bajará del fijado por el Gobierno. Entonces, la medida de establecer un precio mínimo subirá el precio de este producto. Esta subida en el precio, contando con unas capturas determinadas, aumentará las rentas de los pescadores. El aumento de tales rentas, y supuesto que los precios de los productos industriales no varían a consecuencia de ello, significará una redistribución de las rentas entre el sector pesquero y el sector industrial de un país, con lo que se cumple un objetivo primario de Política Económica. Vemos, pues, aquí un cierto encadenamiento, en virtud del cual al subir el precio se elevarán las rentas de los pescadores. Pero si consideramos una medida como la que produzca un incremento de tales rentas, ella a su vez es un fin u objetivo producido por el repetido aumento de precios, con lo que llegamos a la consideración de que hay fines u objetivos que a su vez son medios para alcanzar otros. Más adelante nos referiremos a esta cuestión. Pues bien, a los medios utilizados en Política Económica, que no son objetivos en sí mismos, les llamaremos instrumentos.

Pero para conseguir un análisis más eficaz será conveniente que nos centremos sobre los instrumentos, ya que hay que establecer, como luego se dirá, la debida concordancia entre los efectos que la utilización de cada instrumento produce sobre los diversos objetivos propuestos en Política Económica.

En el uso de los instrumentos de la Política Económica hay que distinguir entre efecto impacto y efecto duradero, tratamiento que efectuó con gran claridad el Profesor Torres. En el cuadro que exponemos a continuación resumimos los efectos de los diferentes instrumentos:



En primer lugar hemos de referirnos al efecto primario o impacto, que es aquel que produce inmediatamente la implantación de una medida.

Continuando con nuestra exposición de efecto impacto podemos proponer el ejemplo de que la subida de precio de una mercancía producirá el efecto impacto de una menor demanda por parte de los consumidores.

Por el contrario, el efecto de la aplicación de un instrumento, puede ser: secundario, inducido o duradero. No se trata, ni más ni menos, que de las repercusiones subsiguientes que se producirán en el sistema económico, a consecuencia de la implantación de la medida o como resultado del efecto primario. Siguiendo nuestro ejemplo anterior, la elevación del precio de una determinada mercancía puede producir alteraciones en la producción de la misma y, por lo tanto, en las inversiones dirigidas hacia dicha rama productiva; puede ocasionar una redistribución de la renta entre diversos sectores de la Economía, e incluso provocar importaciones, lo cual, a su vez, alterará la balanza comercial del país. Estos efectos son las consecuencias de la interrelación que existe entre todas las variables de un sistema económico. Si suponemos que existe un equilibrio en un momento dado, y éste se rompe por la introducción de una medida de Política Económica, se producirán una serie de trastornos y reajustes sucesivos, hasta que se alcance una nueva situación de equilibrio. Podemos considerar que la vida económica de un país no es más que los sucesivos movimientos

que se producen en la misma en busca del equilibrio, el cual, a su vez, se ve entorpecido o favorecido por la mayor o menor adecuación de las medidas de Política Económica.

Pero hemos de profundizar más y ver que estos efectos inducidos pueden ser contrarios, parcialmente contrarios, neutrales o colaboradores. Esta consideración es en relación con los efectos primarios. Y así decimos que existe un efecto contrario, cuando el resultado del efecto impacto supera en sentido al del efecto primario. En el caso de efecto parcialmente contrario vemos que lo que se produce es una reducción del efecto que inicialmente se originó. Decimos que es neutral cuando no produce ninguna interferencia con el efecto inicial; y, finalmente, es colaborador cuando refuerza en intensidad los efectos producidos inicialmente por la medida.

Hasta aquí, hemos analizado los resultados de la aplicación de un instrumento para conseguir un fin u objetivo determinado. Aunque la Política Económica ha de considerar en su totalidad el esquema de objetivos a lograr, hay ocasiones en que lo que hay que resolver es un problema concreto o determinado; y por ello se toma la medida que solucione el problema, sin considerar, de momento, las repercusiones que ello puede trasladar al sistema económico.

Pero ahora hemos de introducir los efectos que se producen al instaurar una medida de Política Económica, con el fin de lograr dos o más objetivos. Entonces, como hemos visto, los resultados pueden ser simétricos, neutrales o asimétricos.

Al tratar de los objetivos, seguíamos, en primer lugar, una clasificación debida a Christy. A él nos vamos a referir también como una clasificación de la jungla de medios e Instrumentos que emplea la política pesquera para la consecución de los objetivos.

En primer lugar, tenemos, para la regulación de las pesquerías, tres métodos de acción o medios:

- Regulaciones que actúan directamente sobre la biomasa y las áreas de pesca.
- Regulación de la clase del esfuerzo pesquero, o sea, de los buques y artes de pesca.

- Control del volumen de esfuerzo pesquero.
 - Tipos de buques.
 - Número de buques.
 - Tiempo de pesca permitido.

En relación con la distribución de la riqueza, podemos citar los que separa:

- Pos especies.
- Por zonas.

Para la obtención de los objetivos secundarios, Christy menciona los siguientes:

- Para la información e investigación.
 - El estado costero como agente.
 - Organismos regionales.
 - Combinación de casos anteriores.
- Para la regulación.
 - Por el estado costero.
 - Por la bandera del buque.
 - Internacional.

También encontramos un intento de clasificación en la aportación de Crutchfield, a la obra «Alaska Fisheries Policy». Este autor afirma que desde que los tratadistas sintieron interés por el tema, lo hicieron siguiendo dos caminos: «una, el explorar las reacciones económicas a los diversos tipos de control, suponiendo que el objetivo era la maximización de las capturas; otra, investigando en pesquerías aisladas, para observar si se cumplía un modelo teórico, indicando las reacciones en varios tipos de pesquerías».

Los medios de actuación los clasifica:

- Regulaciones que afecten a la edad (tamaño de las reclutas).
- Selectividad de artes.
- Areas de crianza.
- Cierres estacionales.
- Regulaciones que afectan a la mortalidad.

- Reducir la eficacia.
 - Areas de pesca.
 - Tiempo que se pesca.
 - Capacidad de pesca de las artes.
- Número de unidades operando.
- Cupos o cuotas.

Decíamos antes que debía tenerse en cuenta el efecto impacto o inmediato y el secundario, derivado o inducido. Con referencia a ello, Scott, Crutchfield y otros, ya reconocen que deben distinguirse los efectos a corto plazo de los de a largo plazo. Este tercer autor, en una publicación antes citada, analiza las reacciones secundarias que pueden provocar distintas medidas de regulación.

También debemos a este autor una cita que consideramos interesante como un instrumento al servicio de la política pesquera. Nos referimos a su comunicación presentada al Coloquio sobre «Aspectos Económicos de la Producción de Pescados» organizado por la OCDE, que ya hemos citado, y titulado «Programmes de simulation pour certaines pêcheries».

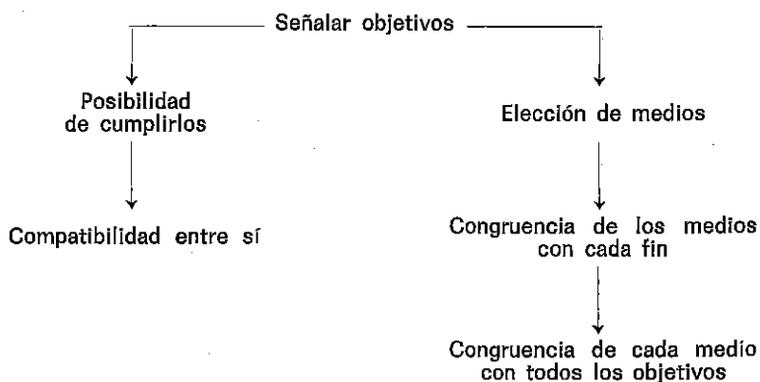
En el presente año ha aparecido la obra «Systems Analysis and Simulation in Wildlife and Fisheries Sciences», de Willian E. Grant, que es la última aportación completa al tema y en el que los economistas debemos perfeccionar nuestros instrumentos de análisis, para descubrir, en completa ósmosis con la práctica, nuevos medios de actuación en el campo de la pesca.

Interacciones entre fines y medios

Estudiados someramente los fines y los medios, debemos añadir algo sobre las interacciones entre ellos. El Profesor Torres afirma que «La Teoría de la Política Económica puede elaborarse desde muchos puntos de vista, pero acaso el más directo y entero sea considerarlo como un aspecto y el más importante, de la coordinación económica. En realidad los problemas fundamentales que tiene que resolver son problemas de coordinación. De coordinación de los fines y de coordinación de los medios». Por eso, luego de dar

una idea tanto de unos como de otros, será conveniente analizar las interrelaciones que existen entre estos dos elementos primordiales de la Política Económica.

Exponemos a continuación un esquema que nos puede servir de guía:



De este cuadro se desprenden las siguientes consecuencias:

a) Una vez establecido un conjunto de fines a alcanzar por la Política Económica, la primera misión del economista es verificar si el plan es posible. A este efecto, Watson afirma que hay que estudiar tanto la posibilidad administrativa, la política y la económica. Ciñéndonos a esta última, podemos citar la relación que debe existir entre el volumen de recursos de que disponga el país, el tiempo marcado para el logro de los objetivos, para ver si el programa que se elaboró es factible.

b) Ha de estudiarse la compatibilidad de los fines, y a tal efecto el Profesor Torres enuncia este principio diciendo que «Los fines de cada rama de la Política Económica deben ser congruentes entre sí». Por regla general es éste un principio que raras veces se infringe, ya que los fines suelen establecerse con perfecta claridad y a primera vista se descubre su interna contradicción. Pero, en algunos casos, junto a los fines explícitamente manifiestos, existen otros implícitos o inducidos, y en estas ocasiones puede ser necesaria la pericia del economista para descubrir y eliminar toda posible contradicción.

c) Los fines deben ser homogéneos. Afirma el Profesor Torres que «la heterogeneidad de los fines puede surgir como consecuencia de la multiplicidad de objetivos que persigue la activa política económica del moderno Estado intervencionista». Se trata de un principio cuyas manifestaciones son sutiles y arteras, porque se encuentran enmascaradas tras aparentes identidades, y sólo se ponen de relieve cuando el remedio es muy difícil».

Hemos estudiado, pues, las relaciones entre los fines, por una parte, y entre los medios por otra. Sólo nos resta afirmar que si se han estudiado debidamente los efectos que la aplicación de cada uno de los instrumentos ocasiona sobre el logro de cada uno de los objetivos, estamos ya en condiciones de poder afirmar, con una cierta probabilidad de acertar, cuáles pueden ser los resultados. En definitiva, en esto consiste la quintaesencia de la Política Económica. Pero, insistimos, no podrán apreciarse ni la posibilidad ni la efectividad de una determinada Política Económica, si no se conocen perfectamente todos y cada uno de los elementos que hemos citado en este epígrafe.

En cuanto a lo que se ha dicho sobre la compatibilidad de los fines, ya se reconoce en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros que «el desarrollo de la pesca suele tener por finalidad alcanzar más de un objetivo complementario, pero los objetivos múltiples no son necesariamente compatibles... Es necesario que los objetivos sean más explícitos, que se indiquen las ventajas comparativas y que se establezcan con claridad sus prioridades relativas...»

También Lawson se refiere a los conflictos y prioridades en la planificación de los objetivos.

NECESIDAD DE ECONOMISTAS CON BAGAJE DE CONOCIMIENTOS DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

Lo dicho hasta ahora justifica con creces nuestra creencia de que existe en nuestra Patria una carencia de economistas pesqueros. Este sentimiento no es nuevo en quien os dirige estas palabras. En efecto, ya en febrero del año 1974 elevó un escrito a diversos sectores de la Administración titulado «Necesidad de la formación de economistas pesqueros». Entre otras cosas, decíamos:

- La creciente complejidad de la vida moderna —y el aspecto económico en especial— requieren una especialización creciente de los técnicos que han de estudiar los problemas, bien como ejecutivos, bien como asesores.
- El mundo de la pesca, al que dedicamos ahora nuestro comentario, ha ido ampliando su contenido, tanto en orden al mayor tamaño de las empresas, como al de sus organismos rectores o gremiales.
- En este orden de ideas, y en el puramente teórico, la especialización puede producirse en dos direcciones: o el hombre de la pesca se especializa en biología, técnica, economía, etc. pesqueras, o bien el biólogo, el ingeniero, el economista, se ciñe en el campo de sus conocimientos genéricos, al estudio específico de la pesca. Encontramos más racional y más efectivo el segundo camino.
- Necesitamos, pues, hombres formados en economía que se especialicen en economía pesquera.
- Dividimos esta economía pesquera en micro y macroecono-

mía. La primera, estudiará el funcionamiento y comportamiento de las unidades aisladas: las empresas. La segunda, dedicará su atención a la pesca española en su conjunto, a la de una región o zona, a la de un sector o subsector (congeladores, bacaladeros, etc.) o a una zona de pesca, o sea, lo que se denomina comúnmente una pesquería. Citemos también la colaboración internacional, bien por medio de organismos internacionales (FAO, OCDE, ICNAF, etc), o bien en el orden bilateral entre dos países.

- Las empresas pesqueras españolas —lógico desenvolvimiento de la actividad del armador, de la misma forma que para que la actividad agrícola llegue a su cumbre, ha de aparecer la empresa agrícola— deben darse cuenta, cada vez más, que han de introducir el cálculo económico en la aleatoriedad y en el planteamiento de sus negocios. En otro lugar hablamos del tema «La Pesca española y el tamaño mínimo de las empresas». Creemos que está fuera de toda duda la necesidad de ir a empresas de un tamaño en el que pueda alcanzarse el óptimo de rendimiento. En algunas especialidades han pasado ya los tiempos en que con un buen patrón de pesca, o con la experiencia de esta actividad, se podía hacer rentable un negocio pesquero. No sólo es necesario saber pescar, sino que hay que saber hacerlo al menor costo y con los mayores ingresos.
- No dudamos que siempre serán necesarios los hombres de empresa, pero también albergamos la creencia de que estos dirigentes, a medida que su negocio se haga más complejo —pues son más ya las cuestiones a tener en cuenta— necesitarán de unos colaboradores que le auxilien en su cometido. El economista pesquero en la empresa, cada vez aparece más indispensable.
- Por otro lado, la Pesca, hay que considerarla como una actividad productiva «sui generis», la cual ha de ser estudiada desde todos los aspectos. Uno de ellos —y no por descuido es el menos importante— es el económico. Cómo influye la pesca en el nivel de empleo, en la alimentación, en el PNB, en los precios, etc., es asunto que debe conocerse

por quien, de una manera racional, quiera conducir la política económica de un país.

- Y sabemos que la ordenación racional de cualquier sector debe ser obra conjunta de dos fuerzas, en el orden vertical. Una de abajo hacia arriba, en función de la cual los empresarios, unidos en sus unidades naturales, elaboran una serie de aspiraciones colectivas para la realización de programas que promuevan la vida de las empresas. Otra, rectora, de arriba abajo, hace que el sector público, una vez consideradas no sólo las peticiones del sector productivo, sino todas las de los demás que constituyen el «environnement», actúe en consecuencia. En esta ósmosis, en ambas direcciones, estimamos que se basa el establecimiento de una política racional. Pues bien, para el establecimiento de una «política racional de la pesca», entendemos que se precisa de la existencia de interlocutores válidos en los dos estadios, —en el sector público y en el sector privado de la pesca—; que hablen un lenguaje paralelo, y que sean capaces de discutir, como se ha dicho, «en un mismo idioma». Preconizamos la formación de economistas sectoriales, que cumplan el papel de asesores en las organizaciones gremiales que encuadran cada actividad.
- En las reuniones que hemos asistido de la FAO, OCDE, ICNAF, ICSEAF, etc., hemos sentido más de lleno la necesidad de economistas que pudieran intervenir en las discusiones.
- En febrero de 1973 se celebró en Vancouver la Conferencia sobre Administración y Desarrollo Pesqueros, convocada por la FAO. Del informe que se efectuó a nuestro regreso de la Conferencia, copiamos:

«Desde 1961 se ha verificado, como es bien sabido, un rápido incremento de la pesca en el mundo, ya que de 28 millones de toneladas, capturadas en 1955, se pasó a 69 en 1971, con lo que los problemas provocados por una explotación, en algunos casos excesiva, se han acentuado, intensificando la necesidad de adoptar

medidas de conservación y ordenación de los recursos, haciendo, además, más complejas las actividades del desarrollo del sector pesquero.

A ello se añade que el perfeccionamiento y las innovaciones en el equipo y los métodos de pesca y en la manipulación y elaboración del pescado, así como la obtención de nuevos productos y la creación de nuevos mercados, han puesto al alcance de la explotación comercial nuevos recursos y han permitido reducir considerablemente los costos. Sin embargo, los progresos técnicos han provocado, en algunas ocasiones, inconvenientes a las pesquerías, puesto que también han ido acompañados de una intensificación de la explotación.

También ha aumentado el número de organismos reguladores de las pesquerías, que abarcan zonas o regiones del mar o determinadas especies. Estos organismos regionales desempeñan una función en la promoción y coordinación de las investigaciones, así como en la efectiva explotación racional de los recursos de la zona o de la especie de su competencia.»

- En la Administración de pesquerías tienen mucho que decir los economistas. Si nosotros no llenamos esta laguna, nos la continuarán invadiendo.
- En noviembre de 1971, convocó la OCDE el coloquio Internacional sobre Economía de la Pesca. En la Introducción del volumen que este Organismo publicó con las principales comunicaciones discutidas en el coloquio, se dice: «Las consideraciones de orden económico desempeñan frecuentemente un papel decisivo en la elaboración de las políticas de pesca, a nivel nacional o internacional. Otro reto lanzado a los economistas.
- Por otra parte, la FAO, el PNUD, la OEA, el BID, BIRD, etc., están solicitando casi continuamente, economistas pesqueros para planes para países iberoamericanos, africanos o asiáticos. En muchas de las ofertas de puestos de trabajo se exige el conocimiento del idioma español.
- Y, junto a esta situación, sabemos de muchos jóvenes licenciados que dicen no tener salidas para la carrera. Pién-

sese en la labor que nuestros economistas especializados en pesca podrían hacer en tales países.

- Creemos haber sintetizado una necesidad. Hace falta que «a quien corresponda sepa cubrirla. Hombres no han de faltar para acudir a la convocatoria...»

En el mundo hay mucho escrito y publicado sobre pesca y la parcela de economía pesquera. Hay mucho material disperso. Ha llegado la hora de llegar, como decimos, a un tratamiento integrado de la economía pesquera. Que estamos ya en camino de hacerlo nos lo prueba la aparición en el pasado año de la obra «Fisheries Economics; an Introduction», fruto de la colaboración de tres autores, Cunningham, Dunn y Withmarsh. Esta obra parte del contenido de un curso celebrado en el Portsmouth Polytechnic.

Anteriormente, un año antes que el libro citado anteriormente, Rowena M. Lawson publicó su «Economics of Fisheries Development» y en su Prefacio dice que el libro lo concibió impulsado por dos motivos.

El primero, con la introducción de la zona económica de las 200 millas, que provocó que «muchos países en vías de desarrollo se encontraran en posesión de amplios recursos pesqueros que —adecuadamente administrados y explotados— podían generar riqueza y ventas». Para ello, se precisa:

- a) Establecer el estado legal de pesquerías, desde la perspectiva nacional e internacional.
- b) Disponer de suficiente teoría de economía pesquera, para comprender las implicaciones de las políticas nacionales.
- c) Conocer los problemas y experiencias de desarrollo pesquero, de tal forma que la aplicación de la teoría produjera opciones y estrategias para el desarrollo... (3).

El segundo motivo se basa en que «pocos economistas, y especialmente los dedicados a la enseñanza del desarrollo económico en Universidades y otros Centros, estaban en condiciones de introducir la economía pesquera en sus cursos, debido a la falta

(3) En otro lugar nos referimos al término «estrategias».

de publicaciones comprensibles, lo que provocaba que los estudiantes no pudieran reconocer la importancia global de la pesca como recurso económico capaz de generar riquezas y rentas considerables a muchos países...»

Luego, alude a la falta de textos completos —la literatura sobre economía pesquera— que sirvieran a las razones apuntadas anteriormente, extrayendo la consecuencia que «no ha sido tarea fácil resumir en un libro el gran número de fuentes sobre economía pesquera».

El popular dilema del huevo y la gallina nos lleva a la consideración de las interacciones entre Pensamiento y Acción. Estas actitudes no se excluyen, sino que se complementan. El pensamiento —lo intelectual— puede provocar, con sus elucubraciones, la acción, la que, con la práctica, pondrá de manifiesto nuevos campos objeto de consideración de los tratadistas, en nuestro caso, de economía pesquera.

Así pues, no necesitamos solamente economistas que presten sus servicios a todos cuantos intervienen en esta parte de la actividad y la política económica pesquera. Es preciso que haya hombres que pongan su mente al servicio de un enriquecimiento, crítica y vulgarización de las teorías existentes y la aparición de otras nuevas. Hay todavía zonas vírgenes, o escasamente exploradas, por lo que apelamos a la imaginación y la creatividad. El esfuerzo vale la pena realizarlo. También es éste un campo en el que la colaboración con otras disciplinas sería fructífera.

Lancémonos, recíprocamente, retos no excluyentes sino de cooperación. La pesca, «esa actividad que ejerció Pedro», precisa de todos los esfuerzos.

El intelectual que se ocupe de temas pesqueros, es necesario en nuestra Patria. Si nos hemos enorgullecido de encontrarnos entre las primeras potencias en medios de producción, capturas y consumo, no podemos, honestamente, estarlo en aportaciones de orden académico.

CONTESTACION

DEL

Excmo. Sr. Dr. D. Rafael Díaz-Llanos y Lecuona

EXCMOS. SRES. DOCTORES ACADEMICOS

SEÑORAS Y SEÑORES:

La Real Academia de Doctores, que tengo el honor de presidir, me ha otorgado la merced de contestar, en su nombre, al discurso de ingreso, en este Alto Organismo, que termina de pronunciar el nuevo miembro de número de la Sección de Ciencias Económicas, el muy ilustre señor Doctor Don Francisco Alemany Torres.

El Doctor Alemany Torres nació en Valencia el 13 de mayo de 1920. Como consecuencia de estudios, obtuvo los títulos de Intendente Mercantil, Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas y Actuario de Seguros, los tres con sobresaliente y Premio Extraordinario, y Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. Entró por oposición en los Cuerpos de Intervención de Contabilidad en el INP, Economista del Estado, Técnico Comercial del Estado y Censor Jurado de Cuentas. Fue Consejero Nacional de Contabilidad del Ministerio de Hacienda. Ostenta el título de Capitán de Yate.

Ha tenido una actividad brillante y destacada en las actividades definidas en las diversas materias de su dilatada titularidad. Ha ocupado numerosos cargos oficiales en los respectivos Departamentos y en diversos Organos en representación del M. de Comercio, entre los que destacan la Junta Superior de Puertos y el Consejo Superior de Transportes Terrestres. Ha acudido a múltiples reuniones internacionales y congresos con dicha representación, en sus reuniones de Ginebra, Berlín, Roma, Niza, Bari, París, Estrasburgo, Burdeos, Munich, etc. También en nombre de los Organismos Pesqueros asistió representando a España en las reu-

niones de la FAO celebradas en Vancouver y Tokyo y en diversas reuniones de Organizaciones pesqueras internacionales.

Fue Director de debate de la Sesión dedicada a Comercialización y Consumo del Seminario FAO/PUND sobre Conservación y Comercialización del Pescado, celebrado en Vigo (España) del 30 de septiembre al 13 de octubre de 1974; Ponente por España en la International Seafood Conference; Director de un Programa Pesquero en el Sur de Brasil (año y medio de duración) entre FAO/PNUD y SUDESUL; Secretario General de las II Jornadas de Marketing de la Pesca, Comercialización de Productos del Mar, celebradas en Las Palmas de Gran Canaria del 27 de mayo al 3 de junio de 1979; Miembro de la Comisión Mixta Pesquera de las Cámaras de Comercio de Italia y España; Jefe de la Asesoría Económica del Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca, Cultivos Marinos y Aguas continentales (FROM).

Ha impartido como Profesor Adjunto y encargado de Cátedra, en la Universidad, las enseñanzas de «Política Económica», «Economía de la Empresa», «Contabilidad de Empresa» y «Teoría Económica».

El tema del magnífico discurso que hemos escuchado refleja los aspectos originales de la economía pesquera. El Profesor Castañeda cita el contenido de la obra «Wirtschaft und Recht», de Stammler y dice: «...pero dentro del concepto de sociedad distingue, como elementos íntimamente enlazados, por una parte, la materia, el contenido, lo determinado, y por otra, la forma, el continente, lo condicionante, y a estos dos elementos los identifica, respectivamente, con la Economía y con el Derecho. Economía y Derecho son, pues según Stammler, materia y forma de la vida social, como elementos separados únicamente por abstracción, puesto que en la realidad materia y forma son algo imprescindible: una regla sin una materia a ella sometida es algo vacío, y una economía social sin una regulación dada de la cooperación que la constituye es una noción caótica...»

En este contexto, caben hacer dos matizaciones en relación con la Conferencia que comentamos.

Una, es la introducción de la Técnica. La Economía ha de estudiar una determinada «función de producción». Y hemos visto que

ésta se la ha proporcionado la Biología. Hay que considerar, pues, algo más que Economía y Derecho.

En el otro extremo, se soslaya la atención que merece el Derecho. Hemos escuchado también la importancia de lo que se ha llamado la Revolución de las 200 millas. En efecto, la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas y sus consecuencias posteriores, condicionan ya el futuro de la Pesca y sus repercusiones de orden multilateral y bilateral. Así, pues, en el futuro deberán ir hermanadas en su desarrollo en íntima interconexión, la Biología, el Derecho y la Economía.

Di Fenizio establece una clasificación de las ramas del saber que es oportuno citar aquí. Separar las individualizadoras (historia) de las generalizadoras (ciencia). Estas, a su vez, las divide en formales (lógica y matemáticas) y empíricas.

Es precisamente este último grupo el que ahora nos interesa. Lo presenta en tres grandes apartados, según el objeto al que éstas dirijan su atención:

- a) Pertenecientes al grupo de la física.
- b) Pertenecientes al mundo de la biología.
- c) Pertenecientes al grupo de las ciencias psicosociales.

En el Discurso de ingreso en esta Academia que hemos escuchado, se insiste en la herencia que el economista ha recibido del biólogo y de las interrelaciones que posteriormente han llegado a existir entre ambos saberes.

Pues bien, Di Fenizio, siguiendo la clasificación antes citada, pasa una ligera revista al método empleado en cada grupo. Pero, como dice en su «Método de la Economía Política y de la Política Económica» «...en realidad, no hemos tratado de todas las cuestiones metodológicas que interesan a los cultivadores de la naturaleza inanimada o a los cultivadores de la naturaleza animada. Por el contrario —refiriéndonos de vez en cuando a los problemas de la «física» o de la «biología»—, hemos tratado de problemas metodológicos que interesan *directamente* a la economía política...»

En toda rama del saber, la cuestión del método —o de los métodos— empleados, es cuestión de vital importancia y las ciencias sociales en las que se enmarca la economía no está sobrada de

métodos para hacer frente a los constantes desafíos a que ha de hacerse frente; aludamos a un ejemplo, que es citado en dos autores:

Gilles-Gaston Granger, en su obra «Méthodologie Economique», dice: «...On sait que Poincaré avec son humour mathématique un peu brut, se plaisait á constater que les sciences humaines sont celles qui possédén le plus de méthodes, et atteignent les resultets les plus minces...».

Por otra parte, Di Fenizio en la obra citada, dice al mismo respecto: «...El gran matemático Henri Poincaré dijo en una ocasión que las ciencias sociales son aquellas que poseen más métodos y ofrecen menores resultados...».

Granger publicó su libro en 1955 y Di Fenizio en 1961.

Ello nos aferra más a la idea de que si se quiere profundizar en el tema de la Economía pesquera, los economistas habremos de fortalecer nuestros propios métodos, pero, en todo caso, es imprescindible la colaboración interdisciplinar con la Biología.

Creo que no debo cansaros más. En síntesis, el nuevo Académico ha dejado constancia en su vida pública y privada, una profunda preparación científica y práctica y excepcionales condiciones de aptitud, valoradas por una voluntad y disciplina notorias.

Doctor Alemany, en la Real Academia tenéis una hermandad de múltiples saberes que se honra con vuestra presencia, con vuestra colaboración y con vuestras aportaciones. En nombre de ella y en el mío propio, os doy la bienvenida como compañero y como amigo.

