
Reformas institucionales en la Unión Europea. Hacia una política marítima integral

A partir de 2006 la Comisión Europea, con la publicación de un *Libro Verde sobre política marítima*, abrió el camino para diseñar una política marítima europea sobre la base del desarrollo sostenible. El hilo conductor era la necesidad de abordar normas guía de aplicación universal que deben acompañar a las específicas de cada actividad o campo de interés y ser compatible con ellas, para asegurar la gobernanza y favorecer la sostenibilidad. La revisión más detallada de las actividades y su problemática específica permite ver el alcance económico del objetivo planteado, pero también la magnitud de los problemas a abordar. Con este escenario de referencia, en este artículo nos centramos en analizar los aspectos institucionales para algunas actividades significativas con el objetivo de evaluar el alcance y la viabilidad de la propuesta comunitaria.

2006. urtetik aurrera, itsas politikari buruzko liburu berdea argitaratu zenetik, Europako itsas politika garapen iraunkorrean oinarrituta diseinatzeko bidea ireki zuen Europako Batzordeak. Izan ere, oro har aplikatu beharreko araei heldu behar zitzairen, jarduera edo interes-eremu bakoitzeko berariazko araeekin batera joan eta horiekin bateragarriak izango zirenak, gobernantza bermatu eta iraunkortasunari on egiteko. Jarduera eta horien berariazko problematika zehatzago aztertuta, azaldutako helburuaren irismen ekonomikoa ikus daiteke, baina baita ekin beharreko arazoen garrantzia ere. Aipatutako egoera horrekin, alderdi instituzionalak aztertu ditugu jarduera adierazgarri batzuetan, erkidegoko proposamenaren irismen eta bideragarritasuna balioztatzeko asmoz.

After 2006, with the publication of a Green Paper on Maritime Policy, the European Commission laid the groundwork for a global maritime policy on the basis of sustainable development. The guiding principle behind these initial reflections was the need to establish universally applicable guide regulations which must accompany those specific to each activity or field of interest and be compatible with them in order to ensure governance and favour sustainability. A more detailed review of activities and the problems they entail enable us not only to understand the immense economic scope of the proposed objective but the magnitude of the problems faced as well. With this scenario as a reference, in this article we focus on analysing the institutional aspects regarding some significant activities with the aim of assessing the scope and feasibility of the EU proposal.

Índice

1. Introducción
2. Panorama económico de las principales actividades marítimas en la Unión Europea
3. La complejidad y diversidad institucional
4. El análisis comparado de las operaciones marítimas
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: instituciones, cambio institucional, política marítima, política comunitaria.

Keywords: institutions, institutional change, maritime policy, EU policy.

N.º de clasificación JEL: P41, P48, Q01, Q34.

1. INTRODUCCIÓN

El interés actual en estudiar el marco institucional marítimo europeo tiene un doble punto de apoyo: el incremento de las actividades relacionadas con el medio marino en todo el mundo y en Europa en particular, y el impulso de la Comisión Europea para redefinir su estrategia marina y marítima, en una perspectiva más integral.

Es fácilmente constatable la tendencia creciente de actividad económica en el medio marino y, al mismo tiempo, el desplazamiento de la población europea hacia las zonas costeras, donde se produce alrededor del 40 % del PIB europeo. Entre las actividades a considerar, se incluyen la pesca y la acuicultura, el transporte marítimo y la actividad portuaria, la construcción naval, el turismo y el ocio, la ocupación residencial y los servicios propios de la misma, el aprovechamiento energético y el desarrollo de tecnologías marinas. También podrían contemplarse problemas generales como la seguridad marítima, la I+D marina, el empleo y la formación específicas y el patrimonio y la identidad culturales, aunque sólo colateralmente serán considerados en este trabajo.

Por su parte, la Comisión Europea dio a conocer en 2006 un *Libro Verde sobre política marítima* (LVPM) con el objetivo de reflexionar sobre la oportunidad de diseñar una política marítima global basada en el desarrollo sostenible. Por tanto, el hilo conductor era la necesidad de abordar normas de aplicación universal que deben acompañar a las específicas de cada actividad o campo de interés y ser compatible con ellas, para asegurar la gobernanza y favorecer la sostenibilidad.

Con este escenario de referencia, en este artículo nos vamos a centrar en analizar los aspectos institucionales para algunas actividades significativas con el objetivo de evaluar el alcance y la viabilidad de la propuesta comunitaria por lo que respecta a estos apartados. Para ello, en primer lugar caracterizaremos las actividades marítimas de mayor interés. A continuación, analizaremos el escenario institucional en lo que respecta a las mismas. En el apartado siguiente caracterizaremos las operaciones desde la perspectiva de los costes de transacción. Y concluiremos reflexionando sobre los problemas de regulación que se presentan en este escenario, haciendo referencia a los mecanismos preferentes.

2. PANORAMA ECONÓMICO DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Tres son los fundamentos de las actividades económicas directas en el mar: la explotación de recursos, el desplazamiento de mercancías o personas o el disfrute del espacio marino. En la primera de las direcciones se sitúan la pesca, la acuicultura, la explotación de yacimientos submarinos o el aprovechamiento de fuentes energéticas de origen marino. En la segunda es especialmente relevante el tráfico de mercancías. En la tercera debemos hablar del turismo y los usos residenciales en las zonas marítimas. En relación con estas actividades hay otras que deben usar necesariamente las zonas marítimo-costeras, singularmente la construcción naval (buques de transporte o pesca, así como para uso militar o científico, instalaciones flotantes para diferentes usos) y las infraestructuras en tierra (instalaciones portuarias, servicios residenciales o conexiones terrestres).

Nos referiremos brevemente a algunas de ellas, tratando de resaltar los aspectos más significativos de su importancia económica general o local, los impactos ambientales derivados de la actividad, y otros rasgos destacables.

2.1. La pesca

Es una actividad tradicional que ha evolucionado tecnológicamente de manera sustancial, de manera que desde mediados del siglo xx se ha expandido e intensificado de forma muy notable. La producción pesquera se ha multiplicado por siete desde 1950, aunque en los últimos años la producción por capturas está estancada

y los incrementos en producción de origen marino provienen de la acuicultura (FAO, 2009).

En Europa esta tendencia es incluso negativa: para la UE-15, las capturas en todas las regiones de pesca pasaron de 6.250.260 toneladas en 1990 a 6.150.037 en 2000, y a 5.056.326 en 2005, marcando la cifra más baja de la serie, tras lentos descensos desde 2003. Si el seguimiento lo hacemos para el grupo UE-27, en 1995 se capturaron 8.054.070 toneladas, en 2000 6.794.180, y en 2005 5.632.045. Considerando sólo las capturas en la región Atlántico Nordeste, la zona próxima, las capturas pasaron de 5.876.531 (UE-27, en 1995) a 4.106.213 (en 2005), y a 3.993.678 en 2006.

Una de las consecuencias es que para mantener su consumo de pescado Europa depende fuertemente de las importaciones, con un saldo negativo de 13.773 millones de euros en el conjunto UE-27 (13.451 para U-15) en el año 2006. Entre los diez principales importadores mundiales de pescado figuran seis países comunitarios (España, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y Dinamarca, ordenados por volumen de importaciones). La media de consumo comunitaria (25,7 kg por persona/año en 2003 para UE-15) se situaba por encima de la mundial (16,4 kg) y del grupo de los países desarrollados (23,7 kg). Los países recién incorporados (en todo caso), estaban ese año con cifras de consumo medio inferiores, excepto Lituania y Malta, por lo que esa última cifra media estará ahora muy próxima.

La flota pesquera está integrada por 81.503 barcos (2006), si bien esa cifra era de 103.868 en 1995. También las dimensiones técnicas (tonelaje y potencia) han disminuido, en una proporción parecida y el número de empleos ha decrecido en casi todos los países europeos con flota pesquera.

La expansión implica que se ha accedido a caladeros muy distantes y también a poblaciones pesqueras en grandes profundidades. La intensificación ha supuesto que una buena parte de las poblaciones de peces, crustáceos y moluscos están plenamente explotadas (50 % según la FAO) o incluso sobreexplotadas (25 %). Los desequilibrios en los ecosistemas marinos por este motivo son una preocupación evidente y creciente. Otras prácticas pesqueras como la utilización en ocasiones de técnicas poco selectivas o los descartes tienen también consecuencias en el mismo sentido.

2.2. La acuicultura

Ha dado un salto cualitativo con la piscicultura que ha conseguido procesos integrados y cerrados de cultivos, con un elevado control científico-técnico de los procesos. Ello ha permitido un notable desarrollo industrial de esta producción desde la década de los noventa, complementando la producción pesquera y permitiendo que se incremente el consumo per cápita de productos de origen marino.

En la Unión Europea (UE-15), la producción total de acuicultura pasó de 897.000 toneladas en 1985 a 1.099.732 en 1995 y a 1.201.380 en 2007, manteniendo una línea bastante estable en los años 2000 (Eurostat, 2011). En 2007 la producción conjunta (UE-27) ascendió a 1.307.587 toneladas. Esta producción sólo representa el 3 % de la producción mundial, pero, en cambio, se debe destacar que la producción europea es líder en algunas especies de cultivo como la lubina, la dorada, el rodaballo, el mejillón, o, si consideramos países no comunitarios, el salmón y la trucha.

Resaltamos pues, la evolución de la producción en piscicultura de granja, donde las condiciones de cultivo dependen fuertemente de la tecnología y el control de los procesos. En este apartado, la acuicultura europea ha crecido a un ritmo del 7 % anual en el período 1996-2006. En 2006 se han producido, por ejemplo, incrementos muy significativos en producción de dorada (20 %) o lubina (32 %).

Reconociendo la importancia de la acuicultura, la Comisión Europea ha expresado la necesidad de desarrollar una estrategia específica para estos cultivos dentro de la Política Pesquera Común (COM 2002/511 final), por su interés en el desarrollo de determinadas zonas ligadas históricamente a la pesca, para incrementar la disponibilidad de alimentos y para promover sistemas con reducido impacto ambiental y compatibles con la sostenibilidad.

La acuicultura, no obstante, no está exenta de impactos ambientales. Estos tienen que ver con la selección de los espacios para cultivo, que resultarán afectados por detritus orgánicos y posibles interacciones con los hábitats autóctonos.

2.3. El transporte marítimo

Vivió un impulso significativo al hilo de los procesos de globalización. Además, la saturación de las redes de transporte terrestre, los precios del combustible (cuyo uso es más intensivo en otros medios), y los impactos ambientales crecientes y acumulativos derivados de estos usos, han actuado en la misma dirección. En consecuencia, se han intensificado rutas transoceánicas, se buscan soluciones más regulares y flexibles para el tráfico en el ámbito europeo («autopistas del mar») y se plantean nuevas formas de relacionar estratégicamente las rutas marítimas con las terrestres.

En Europa, entre 1995 y 2005 (Eurostat, 2007) el transporte de mercancías por mar (medido en toneladas-kilómetro¹) se incrementó el 34,6 %, sólo superado por el transporte por carretera (37,9 %). En ese año 2005, el 39,1 % del tráfico intraeuropeo se realizaba por mar. Pero en el último año de esa serie, el mayor crecimiento correspondió al tráfico marítimo (2,8 %, frente al 2,5 % del transporte por carretera).

¹ Tkm: toneladas transportadas multiplicado por kilómetros de viaje.

Un total de 302 puertos europeos de diferentes países soportan (con más de un millón de toneladas/año cada uno) al menos el 80 % del tráfico marítimo (nacional o internacional, representando a su vez este último el 86 % de la cifra total). Un total de 9.425 buques componen la flota europea, de los que el 66 % navega con bandera de conveniencia, y queda por ello sometida a otras regulaciones (legales, de seguridad, tecnológicas o fiscales), en principio más blandas.

El transporte presenta la principal preocupación ambiental en el ámbito de la seguridad marítima, en especial cuando el riesgo de accidente afecta a mercancías peligrosas. En algunos casos, como el transporte de hidrocarburos, los accidentes han tenido consecuencias contaminantes muy fuertes y localizadas (buques Erika o Prestige, por ejemplo), planteándose a raíz de ello reconsideraciones sobre la regulación, la evaluación de los impactos y las medidas de gestión ante las catástrofes. En cualquier caso, a pesar de la etiqueta de mayor limpieza, la *European Environment Agency* (TERM report 2006) consideraba al transporte marítimo responsable del 13 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Por tanto no debe quedar este aspecto fuera de la agenda.

2.4. El turismo

Es otra actividad que en las zonas costeras se ha desarrollado intensamente al amparo del crecimiento económico. Además, del turismo estacional y más tradicional en zonas de playa, queremos resaltar el auge de actividades como el turismo marinerero (turismo activo en actividades y cultura propias del mar), y el uso para disfrute de las embarcaciones marítimas (de diferente dimensión).

En Europa varios programas se han preocupado desde el año 2000 de fomentar el desarrollo sostenible a través de una correcta integración horizontal en los sistemas productivos locales, manteniendo sus señas de identidad y singularidad, apoyándose en la creación de empresas interrelacionadas y completando y diferenciando la oferta en su ámbito territorial en el que se sitúan los recursos turísticos. A partir de los programas LEADER y PRODER se han desarrollado experiencias y proyectos específicos (por ejemplo combinando la actividad turística con la pesquera). Esta iniciativa europea aplica, a su vez, iniciativas avanzadas por la Organización Mundial de Turismo desde 1997.

En esta perspectiva, profesionales del medio o de la cultura se reconvierten en profesionales mixtos o polivalentes, añadiendo a su trabajo principal (pesca, etc.) el desarrollo de actividades turísticas directas.

Por lo que respecta a los aspectos de náutica de recreo y turismo de cruceros, algunos datos pueden resaltar su importancia creciente. En Europa se registran más de 5.000.000 de embarcaciones de recreo (la cuarta parte del total mundial, UCINA,

2004). Aunque se ha relacionado su uso con altos niveles de renta, la gama de posibilidades es muy amplia y se tiende a diversificar en diferentes niveles.

La actividad tiene además efectos arrastre, en la medida que requiere construcción y reparación de embarcaciones y equipos, suministros, alquiler, escuelas de formación, además de necesitar otras tareas habitualmente de responsabilidad pública (dotación de infraestructuras, seguridad).

En Europa 1.967 astilleros participan en la construcción y reparación de estas embarcaciones. En 2004 se construyeron 17.093 embarcaciones a vela, 78.232 a motor y 17.093 neumáticas.

En el apartado de cruceros turísticos, se ha producido un incremento notable en el último decenio. En 1995 la cifra de viajeros en cruceros en Europa rondó el millón de personas. En 2003 alcanzó los 2,6 millones; en 2004 fueron 2,8 millones; en 2005, 3,2 millones, y en 2006 3,9 millones, marcando pues una senda clara al alza. Aunque el Mediterráneo ha sido y sigue siendo el escenario principal de esta actividad, las operaciones en puertos del Atlántico se han incrementado también de forma notoria (www.europeancruisecouncil.com, 2008).

Estas actividades dejan sentir sus efectos ambientales sobre todo en los requerimientos en instalaciones en la zona marítimo-terrestre, aunque parte de ellas son de uso compartido con otras actividades. Los usos residenciales presentan las tendencias de mayor efecto agresivo en las zonas litorales, aunque aquí nos centraremos más en los usos directamente marítimos, incluyendo pesca deportiva o recreativa e impactos en zonas marinas.

2.5. La explotación energética de fuentes marinas

Es otro aspecto que se ha desarrollado en los últimos años. Al interés por la explotación de los yacimientos submarinos, de petróleo y gas natural, se han añadido ahora las posibilidades que se abren con las fuentes renovables de origen marino. Entre ellas, la energía eólica marina, la marea motriz, la energía térmica oceánica, las corrientes marinas y la energía de las olas. La primera y la última son las que han despertado mayores expectativas a corto plazo.

En Europa tenemos ya algunas experiencias importantes, aunque fundamentalmente estamos contemplando un sector en desarrollo. En la energía de corrientes marinas la mayor instalación mundial está situada en Irlanda del Norte, con una potencia de 1,2 Mw. En cuanto a la energía de las olas, desde 2001 funciona una instalación en Escocia (Isla de Islay) con una potencia de 500 Kw (con tecnología Limpet, aunque se ensayan diferentes alternativas). En la energía marea motriz, la mayor instalación del mundo está en La Rance (Francia) con una potencia instalada de 240 Mw.

Al tratarse de explotaciones relativamente nuevas, salvo las relativas a yacimientos del subsuelo, no se han catalogado sistemáticamente todavía los posibles impactos ambientales. Pero sí se han planteado algunas consideraciones parciales. Estas hacen referencia sobre todo al efecto de las instalaciones sobre otras actividades en el espacio marino, y, sobre todo para los casos con mayor cercanía de las instalaciones a las costas.

De los aspectos relacionados nos detendremos brevemente en la seguridad marítima y en la calidad de las aguas, aspectos en los que la gestión está parcialmente ligada a las actividades ya mencionadas. En el caso de la seguridad, la regulación está muy ligada a los propios medios de transporte o actividad y a las condiciones en que se autorizan tales actividades. En cuanto a la calidad de las aguas en las zonas próximas a las costas, el resultado depende fundamentalmente, de la gestión de las aguas residuales en zona terrestre, aunque también influye, indirectamente, de las actividades en el mar y de su regulación.

3. COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD INSTITUCIONAL

Los procesos de ocupación y apropiación del espacio y los recursos marinos han sido diferentes a los terrestres en tiempos y formas. Institucionalmente, la situación predominante en el espacio marino ha sido la de mar libre, salvo para una estrecha franja adyacentes a las costas de 6 o 12 millas, para las que se reconocían derechos territoriales de los países ribereños (mar territorial²).

Es conocido, asimismo, que, tras algunos precedentes parciales³, la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (III CNUDM, 1973-82) modificó sustancialmente el *statu quo* jurídico marítimo, reconociendo y regulando las Zonas Económicas Exclusivas (200 millas) y, asimismo, definiendo jurídicamente otros espacios y derechos. Desde entonces, se ha abierto un período de ajustes, tanto a escala internacional como regional o local.

El mayor interés se desplazó hacia la explotación y apropiación de los recursos naturales (pesqueros o energéticos), y hacia la redefinición de derechos en este nuevo contexto (Copes, 1981; Neher *et al.*, 1989; Scott, 1986). Al respecto, destacamos dos líneas de presentación de las posibilidades existentes.

² Este concepto adquiere fuerza jurídica a partir de 1958, cuando en la primera CNUDM se regula y fija en 12 millas. En la misma Conferencia se reconoce todavía, con pequeñas limitaciones, la libertad de pesca en los océanos.

³ Parciales en cuanto al objeto o actividad, o en cuanto al ámbito geográfico. Entre ellos se citan la *Truman Act* (Estados Unidos, 1945), la Declaración de Santiago (Chile, Perú, Ecuador, 1952), la citada I Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1958), o la Conferencia de Londres (1964).

Desde una perspectiva subjetiva, o de las personas o entidades que son titulares, los derechos podrían definirse en ámbitos de propiedad privada, comunal o estatal. Alternativamente podríamos encontrar ausencia o indefinición de los mismos, permaneciendo los recursos o espacios naturales en situación de libre acceso (Stevenson, 1991; Libecap, 1989; Feeny *et al.*, 1996). Desde una perspectiva objetiva, o de los contenidos de los derechos, estos podrían referirse a diferentes aspectos. En la perspectiva económica se resaltan los relativos al acceso, uso o extracción, gestión, exclusión y enajenación (Schlager y Ostrom, 1992), además de la determinación de las coordenadas de espacio y tiempo en que se definen (Scott, 1986).

En esta perspectiva, se pueden situar algunos de los problemas y discusiones que han tenido lugar en las tres últimas décadas en los ámbitos de algunas de las actividades económicas que estamos considerando. La elección que se haga no es trivial ya que condicionará las estrategias de los agentes y el resultado global.

En el caso de la actividad pesquera podemos subrayar que, en este contexto, ha pasado de ser un ejercicio en acceso libre, salvo en zonas costeras muy próximas (mar territorial) a estar sometida a una compleja serie de regulaciones, comenzando por las Zonas Económicas Exclusivas y otras regulaciones que afectan a los derechos internacionales, y siguiendo por las regulaciones locales que limitan a su vez el acceso a la zona de exclusividad y generan nuevos derechos de pesca. Estos derechos pueden estar definidos sobre el *output* (cuotas), sobre el esfuerzo (licencias), sobre el espacio (derechos territoriales, en su caso) o sobre el tiempo (derechos temporales o permanentes). Estos derechos pueden contener otros atributos, y muy en especial ser o no transferibles.

Otro aspecto importante se refiere al tránsito y su regulación, incluyendo la seguridad marítima. El tratamiento del riesgo y la responsabilidad por accidente ha adquirido su máxima intensidad con los problemas de contaminación por vertidos tóxicos, debido al alcance de los mismos. Al respecto, el tratamiento ha sido diferente por países. Mientras en algunos países (incluida la Unión Europea) se aplica la responsabilidad por culpa (responsabilidad a demostrar por parte de los supuestos perjudicados), en otros (Estados Unidos) se ejerce el principio de responsabilidad estricta. La elección jurídica tiene, sin duda, consecuencias sobre las estrategias económicas de los transportistas, en la medida en que incide en sus decisiones de inversión en materia de seguridad.

Otros aspectos como la segmentación de la propiedad, y por tanto de la responsabilidad de los distintos operadores en la cadena de transporte marítimo, o la regulación sobre abanderamientos (tolerando la práctica de las banderas de conveniencia), influyen también sobre las conductas o estrategias.

En el cuadro n.º 1 resumimos los sistemas de derechos en el medio marino, aplicados a los casos seleccionados. Se caracteriza el fundamento de estrategias operacionales que se derivan de la situación.

Cuadro n.º 1. MECANISMOS DE REGULACIÓN EN EL MEDIO MARINO: EJEMPLOS POR ACTIVIDADES BAJO DIFERENTES RÉGIMENES DE PROPIEDAD

Instrumentos Actividad	Propiedad privada	Propiedad común	Propiedad estatal	Libre acceso
Pesca	Derechos individuales transferibles (ITQ, Licencias)	Concesiones o autorizaciones a colectivos de pescadores	—	Situación antes de 1977 y en la práctica en casos con numerosos concurrentes
Acuicultura	Concesiones territoriales individuales	Concesiones o autorizaciones a colectivos	—	Situación antes de 1977 y prácticamente en casos con numerosos concurrentes
Energía marina	Concesiones de explotación individuales	—	Exploración y explotación centralizadas	—
Transporte marítimo	Derechos de navegación y transporte. Gestión parcial puertos	—	Gestión portuaria. Gestión de la seguridad marítima	—
Turismo y ocio	Concesiones para operación turística. Explotación de rutas, espacios y lugares	Autorizaciones o concesiones a colectivos reconocidos	Regulación del acceso a parques naturales	Uso de playas y espacios naturales. Náutica y pesca deportiva

Fuente: Elaboración propia.

En general, como vemos, el mar es un espacio donde los derechos de los usuarios están menos definidos o adaptados a la complejidad operativa creciente, y donde el entramado institucional está menos desarrollado en sus diferentes niveles. Según Ostrom (1990), esto ocurre desde el nivel constitucional, pues hemos observado que derechos fundamentales a escala internacional o estatal están todavía en fase de definición, hasta los niveles de acción colectiva, donde se deciden instituciones y sistemas de regulación. Naturalmente, también en el nivel operacional se están ensayando nuevas reglas o instrumentos para aplicar en situaciones relativamente nuevas, sobre todo cuando tienden a ser más regulares o frecuentes, de forma que las reglas formales y las transacciones se realizan en condiciones de mejor información cada vez, y con mayores medios de control (Williamson, 1999). Esto es válido, por ejemplo, para operaciones de pesca y transporte marítimo.

Otra cuestión a considerar en este apartado, al hilo de lo que hemos dicho respecto a la acción colectiva, son los problemas de gobernanza.

Al tratarse de actividades diversas y generalmente en fase de crecimiento acusado, nos encontramos normalmente con casuística diferente, elevada dispersión de competencias reguladoras y con lagunas de definición en materia de regulación, tanto en lo que respecta a los órganos reguladores como en lo que concierne a las propias reglas (véase como referencia ilustrativa el cuadro n.º 1). Para ilustrar esta problemática en el contexto europeo nos detendremos de nuevo en dos de los casos más significativos, la pesca y el transporte marítimo, incluyendo la gestión portuaria.

En el caso de la pesca, la situación descrita a escala internacional nos permite explicar ahora la necesidad de recurrir a organizaciones regionales específicas en las que está presente como miembro la Unión Europea (tipo NAFO o ICCAT) que bajo el amparo de Naciones Unidas establecen regulaciones específicas en cada área, pero sujetas a los problemas de concurrencia de pescadores de diferentes banderas, dispuestos a cooperar o no, y con derechos particulares muy poco definidos, y en todo caso de manera dispar entre los distintos estados presentes en la zona⁴.

A escala comunitaria, este es uno de los problemas presentes en la Reforma de la Política Pesquera Común de 2003, dada la diversidad de países y pesquerías en aguas comunitarias, algo que se reproduce de nuevo con la última ampliación. Una de las vías de actuación ha sido el establecimiento de Comités Consultivos Regionales, con el doble objetivo de acercarse a problemáticas específicas de cada área de pesca y de incrementar el compromiso de los pescadores en el cumplimiento de las medidas de regulación, al facilitar su presencia en los citados Comités.

El transporte marítimo es también escenario de intereses múltiples, y a veces contrapuestos. La Unión Europea tiene dificultades para armonizar esos intereses. Así, la Directiva (2004) sobre responsabilidad ambiental excluye expresamente los accidentes de tráfico marítimo por hidrocarburos, a pesar de ser una de las posibilidades que implica consecuencias más graves en lugares y momentos determinados, y sin que se hayan desarrollado directivas específicas que se puedan equiparar.

La gestión de los puertos es otro ejemplo de las dificultades de regulación. La gestión global de los puertos supone determinar niveles de descentralización, privatización y alcance de los servicios elegidos, así como instalaciones disponibles e interconexiones que se ofrecen de manera regular, además de articular una relación fluida y estable puerto-ciudad. En este escenario es necesario ajustar un sistema de gobernanza portuaria (Brooks, 2004; Olivier y Slack, 2006) que intente mejorar la eficiencia y la competitividad, combinando lo público (la gestión de los dominios públicos presenta efectos sociales y ambientales) y lo privado (en la medida en la

⁴ Entre los estudios derivados de esta problemática destacan, a estos efectos, los de Munro (1982, 2000).

gestión portuaria presenta facetas que admiten el uso de técnicas de gestión de mercado) y que hay muchos agentes privados operando.

4. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS OPERACIONES MARÍTIMAS

El estudio de las características de las operaciones de las diferentes actividades marítimas resulta relevante para proceder al diseño institucional del entorno marino. En este sentido, la nueva economía institucional asume que el entorno institucional debe ser establecido en función del conjunto de actividades y transacciones que tienen que ser reguladas (North, 1990; Williamson, 2000). La eficacia de la política marítima, depende también de las posibilidades de regulación de las distintas actividades en función de sus características propias y de las transacciones que son necesarias para desarrollar esas actividades.

Con este hilo conductor, vamos a realizar una primera aproximación a las características de frecuencia, homogeneidad, grado de concentración, calidad y coste de la información, y calidad y coste de las operaciones de control de las diferentes actividades marítimas. El análisis intenta presentar los grandes rasgos que, por una parte, caracterizan las actividades marítimas frente a las terrestres (cuadro n.º 2), y por otra, aquellos que caracterizan las distintas actividades marítimas desde una perspectiva comparada (cuadro n.º 3). Siendo conscientes de la complejidad y diversidad de realidades existentes en los distintos entornos terrestres y marítimos, asumimos las condiciones más generales de cada escenario para poder realizar un análisis comparado entre entornos y actividades. A pesar de que esta comparación trae consigo una cierta pérdida de matices y detalles de casos, el resultado evidencia las principales diferencias de las distintas actividades.

Cuadro n.º 2. **CARACTERÍSTICAS DE ACTIVIDADES SEGÚN EL ESPACIO FÍSICO**

Característica	Mar	Tierra
Frecuencia	Desigual	Alta
Homogeneidad	Desigual	Alta
Concentración	Baja	Alta
Calidad de información	Baja	Alta
Calidad de control	Baja	Alta

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, destacamos que las actividades marítimas tienen, en términos medios, características distintivas con respecto a aquellas del entorno terrestre. En comparación con el medio marino, las actividades desarrolladas en el medio terres-

tre tienen en términos medios un alto grado de frecuencia, homogeneidad, concentración empresarial, calidad de la información y de capacidad de control. Por término medio las actividades en el medio terrestre suelen ser más frecuentes y homogéneas que las desarrolladas en el mar, y además suelen tener un mayor grado de concentración. Asimismo, la calidad de la información es mejor y menos costosa en tierra que en el mar, por lo que normalmente la capacidad de control de los acuerdos también es mayor en tierra que en mar (cuadro n.º 2).

En segundo lugar, podemos comparar las características medias de las distintas actividades desarrolladas en el mar para conseguir una aproximación a la interacción en el medio marítimo cuyo marco institucional estamos estudiando (cuadro n.º 3).

Cuadro n.º 3. CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSACCIONES SEGÚN LA ACTIVIDAD

Característica	Pesca	Acuicultura	Transporte	Turismo	Energía
Frecuencia	Alta	Alta	Baja	Desigual	Baja
Homogeneidad	Desigual	Desigual	Desigual	Desigual	Desigual
Concentración	Baja	Baja	Desigual	Desigual	Desigual
Cal. informac.	Baja	Desigual	Alta	Desigual	Desigual
Cal. control	Baja	Desigual	Baja	Desigual	Desigual

Fuente: Elaboración propia.

A tal efecto nos vamos a detener en las características de frecuencia, homogeneidad, grado de concentración, calidad y coste de la información, calidad y coste de las operaciones de control. Vamos a ver que, además del menor desarrollo de las actividades marítimas, en términos generales no están tan desarrolladas como otras similares en tierra y que la definición de mecanismos de regulación eficientes choca con las singularidades que encontramos en este medio.

4.1. Frecuencia

La regulación adquiere su sentido cuando los actos de producción y comercialización ocurren con determinada regularidad y no son meramente ocasionales. En actividades como la pesca, la acuicultura o el transporte marítimo en Europa, podemos valorar que estamos ante actividades que se repiten de manera regular, y por tanto se conocen también las externalidades que se originan. En otras, como las ligadas a algunas formas de turismo, no es así. Y en cuanto a las explotaciones energéticas todavía estamos en fases muy experimentales.

4.2. Homogeneidad

La regulación se define para operaciones que pueden ser tipificadas y por tanto presentan niveles claros de homogeneidad, tanto por los tipos de transacción como por los agentes que intervienen. El análisis de esta característica en las actividades marítimas nos lleva a estimar que en la pesca encontramos bastante desigualdad por tipos de flotas, de recursos, de mercados, y de especificidades regionales. No es tan acusado en la acuicultura. Encontramos también bastante dispersión entre operaciones y operadores de tráfico marítimo, y especialmente cuando hablamos de algo tan sensible como las mercancías peligrosas. La expectativa de propuestas como las autopistas del mar va en la dirección de facilitar esta homogeneidad. La desigualdad se repite también para el turismo y la energía, por las razones de su propio desarrollo como actividad.

4.3. Grado de concentración

Salvo en el transporte marítimo de grandes líneas o el turismo de cruceros, estamos ante un escenario de agentes económicos de muy distinto carácter y dimensión, con predominio (sobre todo en sectores como pesca y acuicultura tradicionales) ya sea por las características históricas e institucionales que lo explican (pesca, acuicultura tradicional), ya sea por el todavía corto recorrido en algunas actividades (turismo, ocio o incluso las iniciativas energéticas). En una sociedad globalizada, este escenario parece distante del núcleo fuerte del desarrollo, y parece bastante posible que se produzcan movimientos a corto o medio plazo en la dirección dominante. Regular en situaciones cambiantes es sumamente difícil, pero no anticipar estos cambios sería desaprovechar una parte importante de la eficacia de la regulación.

4.4. Calidad y coste de la información

Parte del éxito de la regulación (sea cual sea su perfil, intenso o bajo), depende de la calidad de la información, y del coste de obtención de la información, tanto por parte de los reguladores como de los regulados. En el sector pesquero la calidad de la información es notoriamente baja. En cuestiones de turismo y energía, ocurre, tal vez por su menor recorrido, lo mismo. En acuicultura hay cierta desigualdad, respondiendo a la propia dispersión de los procesos (desde la acuicultura tradicional a la piscicultura en granja). También en transporte hay problemas, aunque en muchos tráficos de mercancías encontramos situaciones bastante regularizadas.

4.5. Calidad y coste de las operaciones de control

Las operaciones de vigilancia y control en el medio marítimo son más difíciles por las características del medio y de las actividades desarrolladas en el mismo. En general es aplicable a todas las actividades que estamos considerando, aunque en el

transporte marítimo de líneas y trayectos más regulares, tanto de mercancías como de pasajeros, se ha avanzado considerablemente. El avance también es perceptible en las demás, pero persisten muchos problemas. En la pesca es costoso controlar operaciones de captura y desembarco muy dispersas. En acuicultura es asimismo costoso controlar sistemáticamente las condiciones de salubridad o los impactos ambientales. El transporte de mercancías peligrosas todavía registra grandes deficiencias de control. Las actividades recreativas o turísticas son muy dispersas. La experiencia en la explotación de fuentes energéticas renovables es todavía incipiente.

4.6. Costes privados y costes públicos

Esta situación tiene repercusiones tanto sobre los costes organizativos de los agentes privados como sobre los costes públicos de gestión y regulación. Ambos son en términos relativos elevados, en razón de lo que acabamos de exponer.

Los agentes privados incurren en elevados costes de transacción para acceder a la información relativa a su actividad (a su vez costosa por la heterogeneidad, la dispersión y las dificultades propias del medio). Deben hacer frente a decisiones con grandes márgenes de incertidumbre (es muy notorio en la pesca o la acuicultura) y en un marco de cierta dispersión administrativa con problemas de coordinación (niveles comunitarios, estatales, y en su caso regionales).

Las administraciones públicas deben incurrir en fuertes costes de información y de protección y control, como hemos constatado. En el caso de la pesca y la acuicultura, la dispersión de los agentes y de la propia información, y los costes derivados de la asistencia a los sectores, elevan el gasto notablemente⁵. En el transporte de mercancías, los gastos de seguridad marítima recaen en gran medida sobre la administración. En algunas actividades turísticas (turismo marinero o cultural) el gasto público también es significativo. En las actividades energéticas, al menos en la etapa inicial, el sector público soporta muchos gastos en la fase de experimentación. Una dificultad adicional es la propia dispersión de competencias dentro de las administraciones, cuyo efecto negativo se notará más cuando hay —como es el caso— dificultades de información. Pero sobre todo este hecho se notará en las propias dificultades para diseñar una política global.

5. CONCLUSIONES

La política marítima anunciada en el LVPM tiene como objetivo general el desarrollo sostenible. En la propuesta, el objetivo se asienta en dos ejes: el primero defi-

⁵ En Barzel (1989) y Libecap (1989) se entienden los costes de transacción como el resultado de la imposibilidad de delimitar perfectamente los derechos de propiedad sobre un activo o un recurso. Asimismo, North (1990) asume que los costes de transacción incluyen los costes de medición de los atributos de los objetos, los costes de negociación, así como los costes de protección, control y sanción, entre otros.

nido por el mantenimiento y mejora de los recursos humanos y naturales, así como del capital social relacionado con el mar (infraestructuras y patrimonio cultural); y el segundo que pretende definir la guía para la regulación de las actividades desde la perspectiva del desarrollo, y por tanto preservando la eficiencia económica. En este artículo nos hemos situado, fundamentalmente, en este segundo eje, aunque lógicamente son necesarias las referencias a los otros aspectos mencionados.

De hecho, la interrelación se percibe también en que las políticas ambientales y sociales tienen vocación transversal, y se definen teniendo en cuenta la especificidad del medio marino y de cada actividad que se desarrolle en el mismo. En este sentido debemos considerar las políticas de formación, empleo, I+D+i, cultura y seguridad marítima y calidad de las aguas.

En la segunda dirección, las políticas deberían permitir mejorar la eficiencia, consiguiendo corregir o anticiparse a los posibles fallos de mercado (tanto más cuanto que suelen darse situaciones no típicas al no estar frecuentemente muy definidos los derechos de los agentes privados) y preservar el valor del medio, entendido esta vez como el capital que permitirá generar mayores rentas para el futuro (conservación de poblaciones de peces o recursos energéticos, o calidad del medio como hábitat o espacio de disfrute).

El primer nivel de actuación se sitúa, como hemos visto, en el escalón constitucional (Ostrom), al quedar un margen de indefinición importante en el medio marino (tomando como referencia el medio terrestre). Las posibles definiciones tendrán como consecuencia variaciones en cuanto a beneficiarios de acceso a fuentes de rentas (en cantidad, pero sobre todo en permanencia), y, simultáneamente, en estrategias para el futuro, en la medida en que cambie el contexto de incertidumbre.

La actuación económica, situándonos en los niveles de acción colectiva, tiene que resolver además la elección de instrumentos de gestión económica específicos para cada caso. Al tratarse de actividades con dispersión de frecuencias, heterogeneidad, y altos costes de información y control, no resulta fácil definir sistemas de regulación de aplicación universal. Al mismo tiempo, y como hemos visto, hay diversidad de situaciones en cuanto a definiciones de derechos y margen para redefinirlos, tanto a escala internacional como local. Precisamente, esta parece una de las vías de mayor interés, en la medida en que ayude a regularizar situaciones, favorezca con ello las transacciones y, simultáneamente, permita actitudes más conservacionistas hacia los recursos naturales, al disminuir la incertidumbre.

La definición que se haga nos permitirá conocer cuál es la institución reguladora (y cuál es su margen o capacidad para determinar las reglas de gestión, decidir sobre los derechos de admisión/exclusión, y, en su caso, las posibilidades de transferibilidad de derechos), y, a partir de ello, los tipos de instrumentos de regulación (a nivel operacional), como los TAC (Totales Autorizados de Cuotas) pesqueros, número de visitas a espacios naturales, las licencias de pesca, vedas o zonas de reserva, distancias

en corredores de tráfico marítimo, o sistemas donde se definen derechos individuales de los agentes económicos.

Otra vía de interés es el uso de impuestos como mecanismo que conduzca a internalizar los costes derivados del uso de los recursos o del medio en la gestión empresarial y favorezca asimismo la conservación⁶. En general este instrumento junto a los derechos individuales transferibles son los más tratados en la literatura económica desde la perspectiva de crear incentivos para conductas más conservacionistas.

En pesca, en particular, desde el establecimiento de las Zonas Económicas Excluyas (ZEE) se han ensayado diferentes sistemas, tratando de adecuarse al contexto de cada pesquería (tipos de especies y ecosistemas, número y procedencia de concurrentes, restricciones institucionales de presencia histórica que a veces arrastran, a su vez, restricciones en las tecnologías utilizadas, etc.). La discusión económica evalúa las ventajas e inconvenientes de los sistemas de derechos e impuestos en cada caso (Garza y Varela, 2005, 2006). Esto es de aplicación a los recursos energéticos.

En el uso de espacios naturales con fines turísticos se ha desarrollado también una interesante literatura sobre evaluación y gestión, para medir la disposición al pago sobre bienes ambientales o disfrute de espacios naturales, y simultáneamente regular el acceso y uso de esos espacios.

En materia de transporte, lo más significativo es lo relativo a la definición de los derechos en materia de responsabilidad, en la medida en que afecte a la seguridad y a los riesgos de contaminación por accidente. La evaluación de estos impactos es también otro significativo problema.

En general, pues, la definición de una política marítima supone considerar con cuidado los aspectos institucionales, en la medida en que pueden favorecer la conservación de los recursos y el medio marino y la eficiencia en las actividades. Además, permitirá delimitar mejor la responsabilidad de las externalidades y evaluar los impactos. En general, facilitará la gobernanza, en la medida en que se descentralicen tareas y se delimiten los espacios de competencia de las administraciones.

Finalmente, una buena gestión debe fundamentarse en la calidad y el rigor de los datos. Desde la perspectiva económica apreciamos una dificultad adicional. El conocimiento del medio marino supone de manera muy especial el seguimiento de los cambios ambientales y su estimación en términos económicos homogéneos (monetarios): en gran medida nos referimos a bienes que no tienen mercado, pero que debemos medir, sean de uso (consumo o disfrute) o de no-uso o uso pasivo (valores de opción o de existencia). Respecto a esto último, los métodos de valoración ambiental, directos (valoración contingente) o indirectos (valor hedónico, coste del

⁶ Hay una amplia literatura sobre instrumentos de regulación en materia de recursos y medioambiente. Visiones sintéticas en Neher *et al.* (1989), Oates (1996).

viaje) serán de gran utilidad en la contabilidad «marina», y deben permitirnos acercarnos cuantitativamente a esta realidad⁷.

Todo esto debe posibilitar además hacer proyecciones más realistas de las consecuencias de la actividad económica a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta que, en general, los productores y consumidores actúan con márgenes de decisión amplios y variables en el tiempo, y son cada vez más sensibles a los cambios ambientales.

⁷ Las referencias iniciales en este tema parten del grupo de Carson y Hanemann. Pueden consultarse Carson (1998, 2001, 2004), Hanemann (1994). También Bonnieux (1995); Garza, Prada, Vázquez (2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNASON, R. (1994): «Theoretical and Practical Fishery Management», en E.A. Loayza (ed.), *Managing Fishery Resources*, World Bank Discussion Papers. Fisheries Series. Washington D.C., 3-10.
- BARZEL, Y. (1989): *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge University Press, U.K.
- BONNIEUX, F.; LE GOFFE, P.; VERMERSCH, D. (1995): «La méthode d'évaluation contingente: application à la quantité des eaux littorales». *Économie et Prévision*, 117-118, 89-106
- BROOKS, M.R. (2004): «The governance structure of Ports». *Review of Network Economics*, 3, 168-183.
- CARSON, R.T.; FLORES, N.E.; HANEMANN, W.M. (1998): «Sequencing and Valuing Public Goods». *Journal of Environmental Economic and Management*, 36, 314-323.
- CARSON, R.T.; FLORES, N.E.; MEADE, N.F. (2001): «Contingent Valuation: Controversies and Evidence». *Environmental and Resource Economics*, 19, 73-210.
- CARSON, R.T., et al. (2004): «Contingent Valuation and lost passive use: damages from the Exxon Valdez oil spill». En A. Prada, M.X. Vázquez (eds.), *Economic, Social and Environmental Effects of the Prestige spill*, 45-112. Consello da Cultura Galega. Santiago.
- COMISION EUROPEA (2006): *Libro Verde Hacia una futura Política Marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*. Bruselas (SEC/2006/689).
- (2005): Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre Estrategia Marina). Bruselas 24.10.2005, COM (2005) 505 final.
- COPES, P. (1981): «The Impact of UNCLOS III on Management of the World's Fisheries». *Marine Policy*, vol 5 (3), 217-228.
- EUROSTAT (2011): página web, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/fisheries/data/main_tables
- FAO (2007): *El estado mundial de la Pesca y la Acuicultura*. www.fao.org
- FEENY, D.; HANNA, S.; MC EVOY, A. (1996): «Questioning the Assumptions of the Tragedy of the Commons Model of Fisheries», *Land Economics*, May 1996, 72 (2), 187-205.
- GARZA, M.D.; PRADA, A.; VAZQUEZ, M.X. (2006): «Estimating the short-term economic damages from the Prestige oil spill in the Galician fisheries and tourism». *Ecological Economics*, 58, 842-849.
- HANEMANN, W.M. (1994): Valuing the Environment through Contingent Valuation», *Journal of Economic Perspectives*, 8 (4), 19-43.
- LIBECAP, G. (1989), *Contracting for Property Rights*, Cambridge University Press.
- MC RAE, D.; MUNRO, G. (1989): «Coastal state rights within the 200 miles Exclusive Economic Zone». En P. Neher, R. Arnason, N. Mollet, *Rights Based Fishing*, Kluwer Academic Pubs. Dordrecht.
- MUNRO, G. (1982): «Fisheries extended jurisdiction and the economics of common property resources». *Canadian Journal of Economics*, 15, 405-425.
- (2000), «On the Economic Management of Shared Fishery Resources». *Workshop on International Relations and the Common Fishery Policy*. Bergen, Octubre 2000.
- NEHER, P.; ARNASON, R.; MOLLET, N. (1989): *Rights Based Fishing*. Kluwer Academic Pubs. Dordrecht.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OATES, W.E., ed. (1996): *The Economic of Environmental Regulation*. Edward Elgar. Cheltenham.
- OLIVIER, D.; SLACK, B. (2006): «Rethinking the Port». *Environmental and Planning*, 38 (8), 1409-1427.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. UK.
- SCOTT, A., ed. (1986): *Progress in Natural Resources Economics*. Oxford University Press.

SCHLAGER, E.; OSTROM, E. (1992): «Property Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis», *Land Economics*, 68 (3), 249-262.

STEVENSON, G. (1991): *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*. Cambridge University Press. U.K.

WILLIAMSON, O. (1999): «Public and private bureaucracies: A transaction cost economic perspective». *Journal and Law Economics and Organization*, 15 (1), 306-341.

——— (2000): «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», *Journal of Economic Literature*, Vol.38, 595-613.