

## **SOBRE EL SURGIMIENTO DE TRAGEDIAS DE ANTICOMUNES. ACUICULTURA EN PORTUGAL: EL CASO ACUINOVA**

MANUEL PACHECO COELHO\* / JOSÉ ANTONIO FILIPE\*\* / MANUEL ALBERTO FERREIRA\*\*

\*Universidad de Lisboa / \*\*Instituto Universitario de Lisboa

RECIBIDO: 30 de septiembre de 2014 / ACEPTADO: 30 de septiembre de 2014

---

**Resumen:** El propósito de este artículo es utilizar la conceptualización de los anticomunes para estudiar el diseño e implementación de la política de la acuicultura en Portugal y discutir la posible aparición de una "tragedia de los anticomunes" al profundizar en el difícil proceso de aprobación y ejecución de proyectos de acuicultura en las zonas costeras de Portugal. La introducción de los llamados PIN (Proyectos de Interés Nacional) en la política industrial portuguesa y los cambios en los procedimientos burocráticos asociados a ella sugieren la posibilidad, a través de la política pública, de que se produzcan los funestos efectos de la tragedia.

**Palabras clave:** Acuicultura / Anticomunes / Derechos de propiedad / Burocracia / Proyecto de Interés Nacional / Acuinova.

### ***On the Emergence of Anti-Comms Tragedies. Aquaculture in Portugal: The Case of Acuinova***

**Abstract:** The main objective of this paper is to use the anti-commons conceptualization to study the design and execution of aquaculture policy in Portugal and to discuss the possible emergence of an "anticommons tragedy" when we face the difficult process of evaluation and execution of aquaculture projects in the coastal areas. The introduction of the so-called PINs (Projects of National Interest) in the Industrial Policy in Portugal, and the changes in the legal procedures that were associated, suggest the possibility of contention of the obnoxious effects of such tragedies.

**Keywords:** Aquaculture / Anticommons / Property rights / Bureaucracy / Projects of National Interest / Acuinova.

---

## **1. INTRODUCCIÓN: COMUNES, ANTICOMUNES Y TRAGEDIAS**

En la literatura sobre Economía de los Recursos Naturales y Medio Ambiente es difícil encontrar un concepto tan poco claro como "común" o "propiedad común". El término es utilizado repetidamente para referirse a diversas situaciones que incluyen la propiedad estatal; la "propiedad de nadie"; la propiedad poseída y defendida por una comunidad de usuarios; o cualquier *stock* común (*common-pool*) utilizado por múltiples individuos, independientemente de los tipos de derechos de propiedad involucrados.

Sobre la propiedad común se perpetúa la lamentable tradición de no reconocer la fundamental distinción entre la propiedad común (*res communes*) y el libre acceso (*res nullius*) (Bromley, 1991; Ostrom, 1990). El malentendido comienza hace cuatro décadas con el artículo seminal de Gordon (1954) sobre pesca, donde el au-

tor utiliza el término “propiedad común” para denotar el libre acceso. Esta confusión se mantuvo en los escritos de autores reconocidos de la teoría de los derechos de propiedad, en especial en Demsetz (1967) y en sus escritos sobre la “*propiedad comunal*”, que se ve reforzada por Hardin (1968) en su siempre citada alegoría “*la tragedia de los comunes*”.

La cuestión ha sido planteada con frecuencia (Ciriacy-Wantrup y Bishop, 1975; Bromley, 1991) sin conseguir un gran efecto en su uso. Algunos estudiosos, incluso los más meticulosos (Clark, 1990), han utilizado los términos “propiedad común” y “libre acceso” indistintamente. La confusión se deriva usualmente del hecho de que ninguno de estos autores proporcionase una discusión clara y coherente del significado de “*derechos*”, de “*propiedad*” o de “*derechos de propiedad*”, antes de presentar con aparente autoridad los problemas asociados a la “*propiedad común*”.

En primer lugar, para corregir la confusión hay que reconocer que el término “propiedad” no se refiere a un objeto o a un recurso natural, sino al flujo de beneficios derivados de la utilización de este objeto o recurso (Bromley, 1991). Cuando los economistas piensan en propiedad se inclinan a pensar en un objeto, y cuando piensan en la propiedad común aceptan la idea de su uso conjunto. Esto lleva a la aceptación acrítica del aforismo “*la propiedad de todos no es propiedad de nadie*”. De hecho, es justo decir que “*la propiedad a la que todo el mundo tiene libre acceso no es propiedad de nadie*” (Bromley, 1991). Al mismo tiempo, no debemos olvidar que la esencia del concepto de propiedad es la relación social.

Para Furubotn y Pejovich (1972), los derechos de propiedad no se refieren a las relaciones entre los hombres y las cosas, sino más bien a la conducta y a las relaciones entre hombres sancionados, debido a la existencia de las cosas y de la propiedad sobre su uso. Por lo tanto, no hay nada inherente a un recurso que determine la naturaleza de los derechos de propiedad. La naturaleza de la propiedad y la especificación de los derechos sobre los recursos están determinados por los miembros de la sociedad y por las reglas y convenciones que ellos elijan establecer en el uso de los recursos, no por el recurso en sí mismo.

En este sentido, los derechos no son las relaciones entre el individuo y un objeto o recurso, pero sí las relaciones entre los individuos con respecto al acceso y uso de ese objeto o recurso, es decir, asociado a su flujo de ingresos. Los derechos solo pueden existir cuando hay un mecanismo social que asigna deberes y obligaciones a los individuos. Como recordaban Alchian y Demsetz (1973), lo que es poseído son los derechos de usar los recursos, y estos derechos están siempre circunscritos a la prohibición de ciertas acciones. Lo que es poseído se traduce en derechos de acción socialmente reconocidos. Este problema adquiere mayor importancia debido a la persistencia reconocida de la “*tragedia de los comunes*”.

Los orígenes de la moderna economía pesquera se pueden localizar en la década de 1950 con los artículos de Gordon (1954), Scott (1955) y Schaefer (1957). En su artículo seminal “*The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery*”, Gordon defendía que en una situación de libre acceso y competencia so-

bre los recursos, el mercado no conduce a la asignación de recursos socialmente eficiente. La naturaleza de la "*propiedad común*" de los recursos pesqueros implica que, en una pesquería no regulada, el resultado será la expansión de la industria hacia el designado equilibrio bionómico (Gordon, 1954), este último correspondiente a un punto de sobrepesca económica (o incluso biológica). El uso común y la presencia de externalidades en el proceso de captura son elementos causales de la mala gestión de los recursos y de la llamada "*tragedia de los comunes*". La indefinición o la especificación insuficiente de los derechos de propiedad llevan a la pesca a los problemas de sobrepesca y de exceso de capacidad, cuya expresión empírica es demasiado conocida (Hardin, 1968; Gordon, 1954; Scott, 1955).

Desde la década de 1980, autores como Michelman (1982) o Heller (1998) han introducido una nueva posibilidad (anticomunes) que puede ser entendida como un "efecto espejo": también puede causar problemas la excesiva partición de los derechos, especialmente cuando los derechos de exclusión pueden llevar asociado un efecto de veto sobre el uso conjunto del recurso. En este caso, puede impedirse el desarrollo de actividades, lo que supone la subexplotación de los recursos.

Empíricamente, la investigación sobre la posible aparición de "*tragedias de anticomunes*" se ha centrado en la industria farmacéutica. Sin embargo, este equipo de investigación ha avanzado en la posibilidad de utilizar esta nueva herramienta analítica para analizar la probable aparición de una "*tragedia de anticomunes*" en el desarrollo de la acuicultura en Portugal. Los resultados han sido consistentes a partir de la sugerencia de Buchanan y Yoon (2000), la cual pone en relieve el papel de la burocracia en el curso de estas tragedias (Coelho, Filipe y Ferreira, 2012; Filipe *et al.*, 2008).

La novedad de este artículo viene dada por una nueva pista sugerida por la investigación sobre la introducción de los llamados PIN (Proyectos de Interés Nacional) en la política industrial del último Gobierno socialista (y sus efectos en el desarrollo de la acuicultura en Portugal). La pregunta que se formula ahora es: ¿Hasta dónde puede la política pública, a través de cambios institucionales importantes, alterar el curso de estas tragedias?

Usando la metáfora de la *Gridlock Economy* con la que Heller (2008), muy astutamente, nombró a esta "*tragedia de anticomunes*" como una especie de economía maniatada/bloqueada en una cadena castradora que impide que se desarrolle todo su potencial y que lleva a la infrautilización de los recursos comunes, ¿será posible caminar en la dirección opuesta y "*bloquear la tragedia*", liberando la economía?, y ¿cómo?

El artículo sigue la siguiente estructura. En la primera, segunda y tercera secciones se presenta el marco conceptual de los anticomunes, y el surgimiento de una "*tragedia de anticomunes*" en el sector de la acuicultura en Portugal es discutido y evaluado. En la cuarta sección se aprecia la introducción de los PIN y cómo los nuevos procedimientos burocráticos pueden haber supuesto una contención de los efectos perniciosos de los anticomunes. En términos empíricos, el análisis demostrativo vendrá dado por la exposición y análisis del caso Acuinova/Pescanova/Mira.

## 2. ANTICOMUNES: EL MARCO CONCEPTUAL

En las últimas décadas del siglo XX se manifestaron muchos problemas de *mismanagement* de los bienes comunes asociados con la indefinición (o insuficiente definición) de los derechos de propiedad. La “*tragedia de los comunes*” tenía, por lo tanto, una extensa expresión empírica. En la década de 1980, Michelman (1982) introdujo otra problemática: la excesiva fragmentación de los derechos de propiedad. Un nuevo concepto –anticomunes– fue desarrollado para destacar algunos problemas que pueden ser vistos como la imagen invertida de la tradicional “*tragedia de los comunes*”. Estos problemas incluyen la infrautilización de los recursos y pueden provenir de varias fuentes, incluyendo la burocracia.

Con este concepto de anticomunes, el propósito de Michelman (1982) era explicar un tipo de propiedad “*in which everyone always has rights respecting the objects in the regime, and no one, consequently, is ever privileged to use any of them except as particularly authorized by others*”. En este sentido, los anticomunes pueden ser vistos a través de un régimen de propiedad en el que múltiples propietarios poseen una serie de derechos efectivos de exclusión sobre un recurso escaso determinado, pero en este caso la exclusividad afecta a los propios usuarios. La extensión de los derechos de exclusión es tal que solo se puede utilizar el recurso común si no hay oposición de otro u otros usuarios autorizados (Schlaguer y Ostrom, 1992; Coelho, 2003).

El problema central reside en el hecho de que la coexistencia de múltiples derechos de exclusión establece las condiciones para un uso subóptimo de los recursos comunes y su consecuente pérdida de valor. Así que podemos identificar un caso de anticomunes como generador de una nueva tragedia, algo así como un efecto espejo de la “*tragedia de los comunes*”. Cuando los agentes tienen el derecho de excluir a otros del uso de un recurso escaso, y nadie tiene el privilegio efectivo para utilizar los recursos, estamos en presencia de una “*tragedia de anticomunes*”. Cuando varios agentes tienen que tomar decisiones sobre cómo utilizar un recurso específico de uso conjunto, y cuando uno de ellos, imponiendo su poder de veto, impida su utilización, pueden materializarse este tipo de tragedias. En esta situación, todos los agentes deben ponerse de acuerdo sobre el uso que tienen que dar al recurso común; si no, el recurso puede no ser utilizado o puede ser subutilizado. Esto significa que la “*tragedia de los anticomunes*” ocurre cuando los recursos no se utilizan, incluso en la región económica de productividad marginal positiva.

Buchanan y Yoon (2000) aportaron un punto de vista particular sobre este tema. Estos autores propusieron que la construcción conceptual de los anticomunes ofrece una herramienta analítica para aislar una característica central de ciertas estructuras institucionales “*sometimes disparate*”, es decir: la burocracia. Esto significa que las ineficiencias introducidas por “*overlapping and intrusive regulatory bureaucracies*” se pueden estudiar con la ayuda de esta conceptualización.

Por ejemplo, cuando un empresario o *entrepreneur* trata de invertir en un proyecto y su acción es inhibida por la necesidad de obtener licencias de varias agen-

cias de carácter nacional y regional, cada una de ellas garantizando los derechos de exclusión (y veto) en la aprobación de ese proyecto, podemos enfrentar una “tragedia de los anticomunes”. Es decir, la existencia de circuitos burocráticos complejos con diversas instituciones involucradas, garantizando todas ellas derechos para influir en las decisiones sobre la utilización de recursos, puede ser compaginada con la propuesta conceptual de los anticomunes; en particular, con esta idea más general de la partición excesiva de los derechos de propiedad/derechos de uso (Scott, 1983) y su respectivo reflejo en la infrautilización de los recursos. En este contexto, la posible aparición de una situación de anticomunes puede generar muchos problemas en el desarrollo de iniciativas empresariales locales, afectando a la innovación y a el potencial del desarrollo regional.

### 3. LA ACUICULTURA EN PORTUGAL: ¿UNA EMERGENTE “TRAGEDIA DE ANTICOMUNES”?

Hay pocos estudios empíricos sobre el surgimiento de “tragedias de anticomunes” en el mundo real, y la mayoría se centran en la industria farmacéutica.

Siguiendo la sugerencia de Buchanan y Yoon (2000), nuestra investigación introduce la posibilidad del surgimiento de una tragedia de anticomunes cuando son abordados los difíciles procesos de aprobación y ejecución de proyectos de acuicultura en la costa portuguesa. Para estudiar el problema, hemos utilizado los resultados de la evaluación de los últimos Programas Operacionales de Pesca (POP) que fueron objeto de ayuda de la Unión Europea mediante el fondo de apoyo al sector (POPECA 2000-2006/QCA III y POPECA 2007-2013/QREN). La metodología de investigación integró el análisis, entre otros, de los siguientes factores: las *reglas del juego*; las normas para la diferenciación y la aprobación de proyectos; la estructura institucional y los circuitos de gestión; los indicadores de desempeño, incluyendo la ejecución física (número de proyectos aprobados) y la eficiencia (costes de inversión de los proyectos); el tiempo de aprobación y de ejecución de los proyectos; la participación de los *stakeholders* y la percepción del proceso por todos los interesados, incluida la Administración, a través de la Comisión de Gestión y Seguimiento de los POP.

A partir de los datos recogidos en las evaluaciones ya realizadas fue posible construir matrices coherentes entre los objetivos y los instrumentos utilizados, lo que permitió el contraste entre las metas propuestas y los resultados efectivamente obtenidos. El estudio estadístico de los resultados presentados en estas evaluaciones incluyen las variables consideradas como fundamentales, el diseño de los circuitos de gestión de los proyectos (identificando los nodos esenciales del proceso y los períodos de análisis, evaluación, decisión y ejecución de los proyectos), además del análisis del contenido de varias entrevistas realizadas a *stakeholders*. El análisis de la legislación pertinente y de la cartografía de los principales obstáculos burocráticos en ella contenida también fueron objetivos de especial atención. El análisis permitió extraer las siguientes lecciones básicas.

En primer lugar, la evidencia resultante de la experiencia portuguesa muestra que, contrariamente a las expectativas de los gobiernos, el impacto de las inversiones en el sector de la acuicultura fue de poca relevancia y dirigido a especies tradicionales. Las inversiones no permitieron producciones significativas. Esta situación es reflejo de la insuficiente dimensión de las economías de escala, de las debilidades técnicas y de organización de los promotores de los proyectos, de la significativa dimensión de los temas ambientales involucrados y de la falta de un plan de ordenación que regule las zonas litorales y que establezca los territorios que pueden ser utilizados en el sector de la acuicultura.

En segundo lugar, el análisis sugiere la aparición de una “*tragedia de anticomunes*” en el sentido de Buchanan y Yoon (2000). Los malos resultados de la implementación de programas en el área de la acuicultura parecen reflejar la excesiva fragmentación de los derechos de propiedad y la existencia de múltiples circuitos burocráticos. En el sector de la acuicultura hay muchas entidades involucradas, siendo necesario solicitar el parecer de todas ellas para la aprobación de un proyecto. Los procesos administrativos motivan una situación de atraso global en la utilización de los fondos. El abandono de las propuestas por los promotores de los proyectos, en etapas más o menos avanzadas del proceso de autorización de los proyectos de desarrollo de la acuicultura, es muy común. La percepción de los *stakeholders* sobre el proceso de evaluación/autorización/ejecución del proyecto es muy negativa, y sugiere que no se han explorado proyectos interesantes solo porque “*había muchos derechos de exclusión*”: hay promotores que desean explotar los recursos, aprovechando las favorables condiciones naturales de la costa portuguesa con resultados económicos y sociales potencialmente significativos, pero “*los procesos administrativos y la burocracia vuelven los proyectos no viables*”, según las declaraciones de un promotor entrevistado.

El caso portugués también sugiere que las autoridades ambientales que intervienen en el proceso de aprobación de los proyectos podrían haber prevenido algunas ineficiencias resultantes de una “*tragedia de los comunes*” en el uso de los recursos naturales y en la prevención de un posible exceso de capacidad en el sector. Pero, a la vez, habrían posibilitado la infrautilización de los recursos a través de la limitación de una entrada excesiva en la actividad, con barreras insuperables en el ámbito medioambiental. En cierto modo, los economistas y los ecologistas han centrado su atención en la “*tragedia de los comunes*”, descuidando los posibles efectos adversos de la aparición de una situación de anticomunes. La evaluación de los resultados de los procesos de evaluación intercalares y finales de los programas proporcionan una fuerte expectativa del sector privado y de los propios *decision-makers* sobre el desarrollo de la acuicultura, pero las barreras de carácter burocrático, especialmente las resultantes de la necesaria evaluación del impacto ambiental, parecen ser la causa de los resultados insatisfactorios<sup>1</sup>.

---

1 El análisis de los complejos procedimientos de aprobación y ejecución de los proyectos pueden consultarse en el trabajo previo del equipo que ha llevado a cabo esta investigación. Véase, por ejemplo, Coelho, Filipe y Ferreira (2013).

Solo para proporcionar una idea general, considérese lo siguiente: el desarrollo de la acuicultura en Portugal está supeditado al control y supervisión del Ministerio de Agricultura y Pesca (Reglamentación N° 14/2000). El decreto especifica los requisitos y condiciones necesarias para instalar y operar una planta. La complejidad del proceso de aprobación del proyecto comienza ya al dar los primeros pasos. La petición se entrega en la Dirección de Pesca y Acuicultura (DGPA) y debe incluir, entre otros, los siguientes documentos: la copia del BI (documento de identidad) del solicitante; la autorización emitida por la autoridad competente para utilizar el dominio acuático; la propiedad documentada del terreno que será utilizado; la descripción técnica del proceso productivo; el plano topográfico y el plan del proyecto de instalación; el diseño detallado de las infraestructuras; las coordenadas geográficas de la zona; o los planos y dibujos detallados de la infraestructura.

A lo anterior le sigue un largo proceso de análisis en el que la Administración de la Región Hidrográfica –que es la autoridad competente para este tipo de casos, y que cuenta con un enorme poder de control sobre todas las actividades realizadas en el litoral– tiene un papel esencial. Después de publicar un edicto con la solicitud de autorización, el proyecto pasa por el análisis, con diferentes poderes de veto particulares, de una comisión de evaluación que está formada por los siguientes miembros: el capitán del puerto de la zona, el Instituto Hidrográfico, la Dirección de Fros, el representante de la DGPA, el representante del IMAR –centro de investigación en temas marinos–, el representante del Domínio Marítimo Público, los representantes del Instituto de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad y del Departamento Regional de Ambiente, el representante del Instituto Portugués de Arqueología, los representantes de las Direcciones de Veterinaria y de Salud, así como los representantes de los municipios implicados. Un proceso largo y complejo que permite predecir resultados perniciosos. En un reciente reportaje de un canal de televisión portugués, un promotor explicó que, después de siete años de esfuerzos para la aprobación de su proyecto, el proceso parecía no tener un final próximo.

Este análisis se ha basado en la evaluación del riesgo propuesta en la evaluación *ex-ante* del último *Programa Operacional de Pescas* (2007-2013). Esta, subrayó que uno de los ejes sobre los que se estructura el programa apuntaba hacia el desarrollo del sector de la acuicultura. Este eje se correspondía aproximadamente con el 42% del coste total del Programa, por lo que podría ser visto como uno de los propósitos más importantes de la política pesquera portuguesa. La inversión propuesta en la acuicultura y en la modernización de la industria de la transformación y del comercio de productos de la pesca –aproximadamente 165 millones de euros– fue tratado como una inversión importante, que destacaba el carácter proactivo de este eje en el contexto general del Programa. Al mismo tiempo, nótese que la participación de la iniciativa privada en este eje representaba, en la intención de la Administración, una participación muy significativa: cerca del 70% de la inversión privada prevista para la totalidad del sector de la pesquero.

En este contexto, los evaluadores, sin tener dudas sobre la oportunidad y la relevancia política de estas opciones, no dejaron de llamar la atención sobre el hecho de que, por lo que respecta a la acuicultura, el Programa implicaba riesgos significativos. Por un lado, la experiencia previa había mostrado que las empresas implicadas no tenían el tamaño ni las economías de escala ni las capacidades técnicas y organizativas necesarias para encarar este esfuerzo. Por otra parte, la evolución de la acuicultura implicaba –e implica– altos riesgos de orden tecnológico, biológico y de salud; lo que suponía, además, amplios períodos de retorno de la inversión y una competencia adicional de las producciones de los países del sur de Europa. Del mismo modo, el Programa reveló una fuerte expectativa en el sector privado; sin embargo, la participación financiera del Fondo Europeo de la Pesca fue inferior en esta zona a la tasa habitual de coparticipación, lo que, unido a las barreras habituales de naturaleza burocrática, resultó en la constitución de serios obstáculos para la ejecución del Programa.

#### 4. EL CASO ACUINOVA

Una importante pregunta adicional es la que relaciona la posible contención de los efectos de anticomunes en la acuicultura en Portugal con la introducción de los llamados PIN en el contexto de la política industrial en gobiernos recientes, y que retoma la pregunta inicial que nos formulamos en la introducción: ¿en qué medida es posible “bloquear” la tragedia y evitar una infrautilización de los recursos como resultado de la presencia de una tragedia de anticomunes?, ¿pueden los cambios institucionales contribuir a un resultado más satisfactorio?

Los PIN fueron introducidos por el Gobierno socialista de José Sócrates. La designación PIN se atribuyó a los proyectos de inversión de al menos 25 millones de euros que revelasen una sostenibilidad ambiental y territorial adecuada. Estos proyectos de inversión debían tener un impacto positivo al menos en una de estas áreas: en la producción de bienes y servicios con carácter innovador, en los mercados de alto potencial de crecimiento, en la promoción de sectores con una alta interacción y cooperación con el sistema científico y tecnológico, en una alta creación de empleo calificado, en una eficiencia energética probada, o en la promoción del desarrollo de energías renovables. Además, deberían funcionar como apoyo a la política de desarrollo regional.

En los reglamentos orientadores es notable y manifiesta la voluntad política de simplificar el proceso de aprobación de estos proyectos. Especialmente pertinente es la regla operacional que coloca el proceso de toma de decisiones (debate y aprobación) en un solo paso. Esto significa que el proceso de aprobación es el resultado de una decisión conjunta y simultánea de todas las instituciones que participan en un comité de evaluación creado para este fin. Así, fueron obviados los pasos sucesivos de la evaluación y los respectivos poderes de veto de las agencias de calificación involucradas. Como consecuencia, se redujeron sustancialmente el tiempo de instrucción de los procesos y el tiempo de análisis, evaluación y aprobación de los programas.

La Comisión de Evaluación y Acompañamiento de los proyectos incluía a la Agencia Portuguesa para la Inversión (creada para apoyar la política industrial y el plan de inversiones del Gobierno) y tenía como socios a la Dirección de la Administración Central (Turismo, Concurrencia y Ordenamiento del Territorio), la Agencia Nacional de Ambiente y el Instituto de Conservación de la Naturaleza<sup>2</sup>. Lo curioso es que esta nueva forma de evaluación del proyecto parece haber dado un claro impulso al sector de la acuicultura en Portugal y, en cierta medida, parece haber bloqueado la emergente tragedia de anticomunes.

Es aquí donde nos encontramos con el caso Acuinova/Playa de Mira.

El PIN nº 80, que tiene lugar en la zona de Coimbra/Playa de Mira, fue precisamente uno de los proyectos apoyados por el Gobierno. Este es un proyecto en el área de la acuicultura y uno de los más grandes de los aprobados en los campos de la agricultura y la pesca. Presentado como una reciente apuesta de negocio de la empresa multinacional Pescanova<sup>3</sup>, este proyecto propone construir una unidad de acuicultura (Acuinova), la mayor y más avanzada planta de producción mundial de *pregado*/rodaballo (denominación habitual en el norte de Portugal), un *flatfish* de calidad especial, conocido por los romanos como el “faisán de los mares”. La inversión global fue de cerca de 140 millones de euros (32 millones de euros sería el apoyo otorgado por el Gobierno portugués). Se preveía una producción de 7.000 toneladas/año de rodaballo a partir del año 2014, y la creación de 800 puestos de trabajo (directos e indirectos). El 95% de la producción se destinaría al mercado europeo.

Lo que resultó significativo en este proceso es lo siguiente. En primer lugar, el tamaño del proyecto, pues con este único proyecto la producción acuícola portuguesa se multiplicó por varias veces. Por otro lado, el tiempo de aprobación del diseño, pues desde la presentación del proyecto al Gobierno hasta el comienzo de la construcción solo transcurrieron 16 meses, tiempo récord.

A pesar de la oposición de algunas ONG ecologistas, como Quercus, el apoyo del ministro de Economía, del presidente del municipio de Mira y de la población de la zona fue unánime, y el proyecto pasó un rápido proceso de revisión y aprobación. Surgieron algunas dudas por su inclusión en una zona protegida de la Red Natura 2000, pero los estudios de evaluación del impacto ambiental no pusieron bajo sospecha ni hicieron inviable el proyecto, aunque se realizaron algunos cambios en el diseño original.

Así, el primer ministro pudo inaugurar las instalaciones de Acuinova a mediados del año 2009. La unidad fue construida rápidamente –la construcción comen-

---

2 Véase el Decreto Regulator 606/2005, que crea los PIN, y demás reglamentación, particularmente, los Decretos y Reglamentos nº 174/2008 y nº 30850/2008, donde son descritas las reglas y las instrucciones para la atribución del apoyo financiero del Gobierno, incluyendo la elegibilidad y criterios de decisión.

3 Empresa española, que es una de las diez mayores empresas de pesca del mundo. Fundada en el año 1960 en Vigo, Pescanova tuvo un éxito enorme. Su mentor, José Fernández López, introdujo varios desarrollos en el campo del procesamiento de pescado a bordo y desarrolló proyectos de acuicultura en varios países: Francia, España, Irlanda, Argentina, Chile y Brasil.

zó en noviembre de 2008-. El proceso de producción, que se desarrollará en 1.800 tanques, se controla electrónicamente e introduce un interesante mecanismo de captación y procesamiento de agua de mar para su uso en los tanques.

A pesar de estos éxitos, el proyecto de Pescanova/Mira no fue bien. En primer lugar, debido a los problemas bancarios de la empresa matriz –Pescanova– en España. Desde finales del año 2012, los medios de comunicación españoles han llamado la atención sobre la monumental deuda de esta empresa con la banca española. Al mismo tiempo, la innovación de Acuinoва sufrió dos grandes varapalos. Así, en el año 2011 dos accidentes relacionados con el sistema hidráulico de la recogida y tratamiento de agua de mar provocaron la pérdida de gran parte de la producción y de las existencias, causando un perjuicio de millones de euros. Aunque estos datos de momento no son oficiales la prensa española apunta hacia pérdidas aproximadas de 70 millones de euros, una situación que, supuestamente, habría sido ocultada a los inversores. Según la auditoría de la BDO, existe la expectativa de que Acuinoва recupere 49 millones de euros de la compañía aseguradora. Las dificultades, de acuerdo con lo alegado, se derivaron de los problemas de construcción.

Además, desde los accidentes, 84 de cerca de los 180 empleados permanentes de Acuinoва están en estado de *layoff*. La reconstrucción del sistema hidráulico se inició, pero este nuevo esfuerzo llegó en el peor momento, justo cuando la empresa matriz pidió la reunión de acreedores por una deuda de cerca de 2.700 millones de euros (posiblemente más, de acuerdo con la auditoría de KPMG la deuda podría superar los 3.200 millones de euros).

Según la administración de Acuinoва, los problemas en esta unidad de Portugal no tienen nada que ver con las dificultades de Pescanova en España y, resueltos los problemas técnicos en la unidad de Mira, está garantizado el desarrollo del proyecto de acuicultura. No obstante, parece que el impacto de esta tremenda deuda de Pescanova se sentirá también en Portugal. De hecho, las noticias de marzo de 2014<sup>4</sup>, recogían un plan de recuperación de la insolvente Pescanova y la creación de una Nueva Pescanova. Este plan preveía la inyección de 150 millones de euros en Nueva Pescanova, desglosado de la siguiente manera: el 70% por los bancos acreedores y el 30% inyectado por un consorcio entre el grupo Damm y el fondo Luxempart. Después de todo el proceso de reestructuración, la deuda del grupo Pescanova sería aproximadamente de 812,5 millones de euros, dejando la Nueva Pescanova en manos de Damm/Luxempart el 28,5% y de los antiguos socios alrededor del 5%; el resto estaría en manos de los bancos acreedores después de fuertes pérdidas en el valor de los créditos. Por desgracia, este acuerdo apagó el plan de recuperación y la inyección de capital a las filiales que Pescanova tiene en varios países, entre ellos Acuinoва. En el informe presentado en el año 2013 por Pescanova para el concurso de acreedores entregado a la Justicia española en abril, la deuda líquida de Acuinoва se calculó en 104 millones de euros.

---

<sup>4</sup> Véase el *Business Journal*.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Sobre la confusión conceptual entre el libre acceso y la propiedad común, autores como Seabright (1993) advierten sobre los problemas que podrían surgir para el diseño de políticas de gestión y conservación de los recursos. En este sentido, la verdadera propiedad común (en el sentido de la *comunas res*) como institución facilita por lo general el diseño de un sistema de regulación que afecta a la conservación de los recursos. Sin embargo, si las pesquerías son identificadas como recursos de propiedad común cuando no existe tal base institucional para la regulación, esa designación se convierte en una barrera para percibir la acción pública (Filipe, Coelho e Ferreira, 2007).

En esta línea, el concepto de anticomunes parece ser útil en el análisis de la política de la acuicultura en Portugal. Los resultados son coherentes con la propuesta de Buchanan y Yoon (2000), que ven esta conceptualización como una buena herramienta analítica para el estudio de los efectos de la burocracia en la infratilización de los recursos. La existencia de circuitos burocráticos, con sucesivos dictámenes sobre la aprobación de los proyectos, puede derivar en una situación próxima a los anticomunes, creando dificultades a los emprendedores y al desarrollo regional.

Este parece ser el caso de la acuicultura en Portugal: a pesar del reconocimiento de las óptimas condiciones naturales del país y del empeño de los responsables políticos que presentan el sector como una de las apuestas de los Programas Operacionales de la Pesca (dedicándole medios significativos de los Fondos Europeos), los resultados han sido, invariablemente, mediocres, con quejas de los inversores potenciales sobre los procesos de aprobación y sobre el seguimiento de los proyectos de inversión burocráticamente inviables.

Al mismo tiempo, el análisis del caso Acuinova, a pesar de las limitaciones, permite responder a otro conjunto importante de cuestiones identificadas en la introducción: ¿hasta qué punto se puede “bloquear” la tragedia y evitar la infratilización de los recursos?, ¿hasta qué punto puede la política pública, a través de cambios institucionales significativos, alterar el curso de estas tragedias?, ¿es posible avanzar en sentido contrario al de la “economía maniatada” (*Gridlock Economy*) de Heller y bloquear la tragedia, liberando a la economía?, ¿cómo?

A pesar de las limitaciones sugeridas, nos parece que este estudio aporta una respuesta positiva a estos temas. La introducción de nuevos procedimientos burocráticos en el análisis y evaluación de proyectos introducidos en la política industrial de Portugal contribuyeron a una mejora significativa en las perspectivas de desarrollo del sector, evitando una marcada infratilización de los recursos disponibles. Esto sugiere una llamada de atención para los *decision-makers*: en ocasiones, simples cambios en las reglas burocráticas pueden conducir a resultados sorprendentes en el desarrollo de la política de acuicultura. No hay, por lo tanto, cómo evitar la utilización de las políticas públicas para, a través de cambios institucionales, alterar el curso de estas tragedias.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. (1973): "The Property Rights Paradigm", *Journal of Economic History*, 33 (1), pp. 16-27.
- BROMLEY, D. (1991): "Testing for Common Versus Private Property: Comment", *Journal of Environmental Economics and Management*, 21 (1), pp. 92-96.
- BUCHANAN, J.; YOON, Y. (2000): "Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons", *Journal of Law and Economics*, 43 (1), pp. 1-13.
- CIRIACY-WANTRUP, S.; BISHOP, R. (1975): "Common Property as a Concept in Natural Resources Policy", *Natural Resources Journal*, 15, pp. 713-727.
- CLARK, C. (1990): *Mathematical Bioeconomics, The Optimal Management of Renewable Resources*. 2ª ed. Hoboken, NJ: Wiley.
- COELHO, M. (2003): "Sobre comuns e tragédias – recursos naturais e direitos de propriedade", *Proceedings do V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*. Recife
- COELHO, M.; FILIPE, J.; FERREIRA, M. (2012): "Entrepreneurship, Innovation and Bureaucracy: The Possible Emergence of an Anticommons Tragedy in the Portuguese Aquaculture Sector", *Proceedings from Uddevalla Congress*. Universidade do Algarve.
- COELHO, M.; FILIPE, J.; FERREIRA, M. (2013): "Aquaculture Development: Anticommons Tragedies and PIN Procedures", *Actas do 19º Congresso da APDR*. Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional/Universidade do Minho.
- DEMSETZ, H. (1967): "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 57, pp. 347-359.
- EQUIPO NIZKOR (2013): *Auto de la Audiencia Nacional en el caso Pescanova*. <<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/pescanova7.html>>
- FILIPE, J.; COELHO, M.; FERREIRA, M. (2007): *O drama dos recursos comuns. À procura de soluções para os ecossistemas em perigo*. Lisboa: Sílabo.
- FILIPE, J.; COELHO, M.; FERREIRA, M.; PEDRO, M. (2008): "Anti-Commons: How Tragedies Happen; Some Cases and the Evidences on Fisheries", *China-USA Business Review*, 7 (11), pp. 9-13.
- FURUBOTN, E.; PEJOVICH, S. (1972): "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature*, 10 (4), pp. 1137-1162.
- GORDON, H. (1954): "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery", *Journal of Political Economy*, 62, pp. 124-142.
- HARDIN, G. (1968): "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, pp. 1243-1247.
- HELLER, M. (1998): "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets", *Harvard Law Review*, 111, pp. 621-688.
- HELLER, M. (2008): *The Gridlock Economy*. New York, NY: Basic Books.
- Jornal de Negócios* (2013-2014): "Notícias sobre o caso AcuinoVA/Pescanova", *Jornal de Negócios on line* <<http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/>>.
- MICHELMAN, F. (1982): "Ethics, Economics and the Law of Property", en J.R. Pennock y J.W. Chapman [ed.]: *Nomos XXIV: Ethics, Economics and the Law*. New York, NY: New York University Press.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, NY: Cambridge University Press.
- PORTUGAL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (2000): Decreto Regulamentar nº 14/2000 de 21 de Setembro.
- PORTUGAL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (2008a): Decreto Regulamentar nº 9/2008 de 18 de Março.

PORTUGAL. MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (2008b): Despacho nº 30850/2008 de 28 de Novembro.

PORTUGAL. SUBSECRETÁRIO REGIONAL DAS PESCAS (2005): Portaria nº 606 de 29 de Novembro.

SCHAEFER, M. (1957): "Some Considerations of Population Dynamics and Economics in Relation to the Management of the Commercial Marine Fisheries", *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 14, pp. 669-681.

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

SCOTT, A. (1955): "The Fishery: The Objectives of Sole Ownership", *Journal of Political Economy*, 63, pp. 116-124.

SCOTT, A. (1983): "Property Rights and Property Wrongs", *Canadian Journal of Economics*, 16 (4), pp. 555-573.

SEABRIGHT, P. (1993): "Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design", *Journal of Economic Perspectives*, 7 (4), pp. 113-134.