

Posibilidades de pervivencia de la cogestión en las pesquerías de la Unión Europea: el caso de las flotas artesanales de la Comunidad Autónoma Vasca

(Possibilities of survival of comanagement in the fisheries of the European Union: the case of the artisanal fleets in the Bay of Biscay)

Astorkiza, Kepa

Univ. Pública de Navarra. Dpto. de Economía
Campus Arrosadia. 31006 Pamplona
E-mail: kepa@unavarra.es

Del Valle, Ikerne¹; Astorkiza, Inmaculada²

Univ. del País Vasco. Dpto. de Economía Aplicada V
Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao

¹ E-mail: ebpvaeri@bsdx01.bs.ehu.es

² E-mail: ebpasiki@bsdx01.bs.ehu.es

BIBLID [1137-439X (2002), 21; 49-62]

En numerosos lugares y periodos históricos, los pescadores han organizado mecanismos de acción colectiva para resolver la "tragedia de los comunales". En la costa del Cantábrico esa responsabilidad la han asumido las cofradías. Las cofradías en la Costa Vasca se han configurado históricamente como corporaciones que practican la cogestión de los recursos entre los propios pescadores y el Estado. Aquí se analizan dificultades de nueva naturaleza que en ellas ha generado la entrada en la Unión Europea.

Palabras Clave: Política Pesquera Común. Regulación Pesquera. Cogestión. Cofradías. Flota Artesanal. Externalidades. Asociación de Pescadores. Unión Europea.

Toki eta garai historiko askotan, arrantzaleek antolatu dituzte talde-ekimenerako mekanismo batzuk 'komunalen tragedia' konpontzearentzen. Bizkaiko Golkoan kofradiak hartu dute beren gain erantzukizun hori. Historian zehar, ballabideen kogestioa arrantzaleen beren eta estatuaren artean praktikatu duten korporazio gisa eratu dira kofradiak Euskal Kostaldeari dagokionez. Hemen, izaera berriko zailtasunak aztertzen dira, horien artean Europako Batasunean sartzeak sortu dituenak.

Giltza-Hitzak: Arrantza Politika Komuna. Arrantza Arautzea. Kogestioa. Kofradiak. Artisau Ontzidia. Kanpoko eragin ekonomikoak. Arrantzaleen Elkarteak. Europako Batasuna.

Dans de nombreuses endroits et de nombreuses périodes historiques, les pêcheurs ont organisé des mécanismes d'action collective pour résoudre la "tragédie des communautés". Sur la côte Cantabrique cette responsabilité a été assumée par les corporations. Les corporations, sur la Côte Basque, se sont configurées historiquement comme des corporations qui pratiquent la cogestion des ressources entre les propres pêcheurs et l'État. On analyse ici des difficultés d'un nouveau genre qui ont été engendrées lors de l'entrée dans l'Union Européenne.

Mots Clés: Politique de Pêche Commune. Contrôle de Pêche. Cogestion. Corporations. Flotte Artisanale. "Externalisés". Association de Pêcheurs. Union Européenne.

1. INTRODUCCIÓN

Las condiciones de explotación de los recursos naturales renovables dependen entre otros factores fundamentales de las circunstancias institucionales y entre ellas de forma especial de las diversas formas de propiedad y de las diferentes formas de apropiabilidad de los recursos que se han asentado históricamente en las diferentes comunidades humanas. De ello dependen las conductas de los agentes y las asignaciones resultantes.

Entre el modelo de libre acceso y la resolución de sus efectos perversos bajo el régimen de único propietario en los modelos de la teoría económica, las constataciones empíricas, tanto en sociedades avanzadas como en sociedades subdesarrolladas, en pesquerías artesanales como en pesquerías industriales, han puesto en evidencia una realidad muy diversa y unos métodos muy variados para atajar los efectos externos que genera la explotación de los recursos pesqueros. A la hora de elaborar teorías y modelos merece la pena tener en cuenta los métodos e instituciones utilizados por los implicados en su explotación y la forma que esos instrumentos resuelven los problemas fundamentales que generan las externalidades. Las comunidades implicadas vienen ocupándose de viejo de ellas y diseñando mecanismos de gran sofisticación para atajarlas aún cuando la preocupación de los economistas y otros científicos sociales respecto a esos mecanismos sea relativamente reciente.

Los mecanismos analizados por la teoría económica se han basado en el análisis de la gestión centralizada y en aquellas otras en las que una vez definidos los derechos de propiedad, el mercado se ocupa directamente de resolver las asignaciones eficientes. Los mecanismos que se observan en nuestras pesquerías artesanales y de bajura son una alternativa mixta; en ellas está presente la opción centralizada del Estado que establece el marco general para el conjunto de la administración pesquera, incluida la ubicación de las propias cofradías y en el seno de éstas se articula la autoorganización de los propios agentes. Entre el Estado y las asociaciones de pescadores se establecen unas reglas de cooperación que permiten la participación de los pescadores junto al estado en tareas de gestión de las pesquerías, contrarrestando una parte significativa de los efectos negativos de las externalidades. Las cofradías establecen los términos de la cooperación entre los propios pescadores y actúan como supervisores.

Esta situación es el fruto de un largo proceso de decantamiento de la organización de las pesquerías y del proceso de cooperación entre el Estado y estas asociaciones de pescadores -que en nuestro entorno se han denominado de muchas formas diferentes, unas veces se han conocido como gremios de mareantes, otras como pósitos, otras como cofradías por mencionar las más conocidas- y su análisis es complicado (si no imposible) de disociar de la persistente voluntad de los pescadores a través de estas instituciones de actuar como mecanismos de asignación de recursos y de ser agente activo en los procesos de regulación. La presencia de estas asociaciones en el

Cantábrico bajo distintos sistemas económicos, a lo largo de varios siglos, les convierte en acreedores de semejante consideración, porque además hay que constatar que en el tiempo se han mostrado como agentes que han probado la capacidad de ordenar la explotación de los recursos pesqueros y faunísticos y han jugado un papel activo en la sostenibilidad de las especies comerciales.

Las cofradías han jugado un papel muy importante como intermediarios entre los pescadores y los recursos, regulando aspectos fundamentales de los métodos y las formas de realizar las capturas, sea desde el punto de vista de la regulación de los inputs o desde los límites que han ido estableciendo en la extracción del output. En los periodos históricos que han existido mecanismos para poner en práctica la cogestión entre el Estado y las asociaciones de pescadores, éstas se han ocupado de actuar como instrumentos de intermediación y colaboración entre el Estado y los pescadores y entre éstos y los recursos. El gobierno compartido de los recursos entre las asociaciones de los actores directos de las capturas y el Estado -detentador de la titularidad pública de los recursos- es uno de los aspectos fundamentales de esa cogestión.

2. EL ESTADO, LAS COFRADÍAS Y LA U.E. EN EL PERIODO 1943-2000

La cofradía es una asociación sectorial de pescadores que tiene como ámbito de actuación a los subsectores de bajura, artesanal y al marisqueo en las zonas donde existen aprovechamientos marisqueros públicos. En la actualidad toman la forma organizativa de la corporación de derecho público. En la legislación actual, la técnica organizativa de la corporación está bien delimitada y abarca a diferentes ámbitos y sectores de la vida económica. La corporación trata de regular la actividad económica y la organización interna de los sectores a los que implica. En el sector pesquero este procedimiento de organización incorpora simultáneamente a armadores -propietarios de los barcos- y a los trabajadores del sector, organizados como comunidad de intereses. Esa comunidad de intereses se plasma en la forma de estructurar la organización interna de esas asociaciones, que se efectúa a través de un organigrama que establece una representación paritaria de trabajadores y propietarios; se plasma también en su modo de actuación hacia el exterior porque actúan como representantes de una institución de derecho público.

La forma de organización corporativa es un método de organización de larga tradición histórica y en la legislación española todavía se sigue utilizando en algunos sectores como las Cámaras de Comercio, Cámaras Agrarias, Ayuntamientos o en la organización de los Colegios Profesionales. Se utiliza también en el sector pesquero y las unidades pesqueras que se integran en el sistema corporativo, bien sea en forma de empresas o en forma de cooperativas, junto a sus tripulaciones, se integran en las cofradías que actúan como interlocutoras y supervisoras.

Las asociaciones del sector de gran altura, están integradas en la lógica empresarial clásica de las empresas de cualquier otra actividad económica. Por ello sus miembros se encuentran registrados en las asociaciones patronales y en las asociaciones de trabajadores como puedan encontrarse los de cualquier otro sector productivo. No se encuentran vinculadas a la supervisión de las cofradías ni siguen sus procedimientos de organización; lo mismo sucede con una gran mayoría de las empresas de altura. A su vez, dado que el análisis se circunscribe al área del sur del País Vasco, el trabajo se va a centrar de forma específica en sus cofradías aunque en el tema que nos ocupa se puede generalizar a las del Cantábrico.

Estas instituciones históricamente han tenido un abanico relativamente amplio de funciones, y la importancia de cada una de esas funciones ha ido variando y adquiriendo una relevancia diferente en cada periodo histórico. Cabe destacar entre otras la función asistencial de socorro a los pescadores y a sus familias ante los diferentes supuestos de desamparo, que actuó como precursora de la actual seguridad social; también ha tenido la función de rudimentaria organización financiera, o la actuación como seguro ante los naufragios y los periodos de escasez de capturas. En un contexto marino, en especial teniendo en cuenta que la tracción de gran parte de las flotas hasta finales del siglo XIX, se basaba en el remo y la vela, en un mar relativamente inclemente como el Cantábrico, la organización de los mecanismos del seguro era de gran relevancia social en las comunidades pesqueras. Los pescadores siempre se han enfrentado a un elevado número de elementos aleatorios tanto respecto a las variaciones de las capturas como en el curso de las rutas de acceso y de retorno a los caladeros, por ello la organización de un mecanismo de seguros para los medios de producción, para las capturas y para los marineros y sus familias era de una enorme importancia. Los periodos de escasez de capturas y los naufragios con pérdida de barcos y tripulaciones han sido una constante que se ha dado con extraordinaria frecuencia en el panorama de los puertos de la costa cantábrica hasta finales del siglo XIX y comienzos del XX. La sustitución generalizada de la tracción manual por la tracción mecánica, y la generalización de los pesqueros con cubierta han ido reduciendo esos riesgos.

Las cofradías han jugado un papel de primer orden en los aspectos asistenciales, al menos tan grande como en la regulación de los stocks. Sin embargo las funciones que nos interesan analizar especialmente son las relacionadas con la ordenación de la actividad productiva y comercial del sector pesquero en el que las cofradías han tenido competencia así como una larga trayectoria de actuación histórica. Esa ha sido una de las funciones importantes que ha tenido en la historia y sigue manteniéndola en los temas y en los límites que la ley y los propietarios de los recursos lo permiten. De todos modos, como se verá más adelante, mantienen una capacidad de acción importante para regular tanto el uso de los recursos marinos como la organización del acceso al recurso, sin olvidar la venta del pescado.

Para no remontarse a periodos históricos muy lejanos (aunque este fenómeno tiene varios siglos de historia), el año 1943 tras la Guerra Civil se puso

en marcha un modelo de cofradía que tenía como característica la coparticipación del Estado y de estas asociaciones de pescadores en las tareas de gestión de las pesquerías. A este tipo de participación de los pescadores en la regulación de las pesquerías se le ha denominado también cogestión. Su existencia durante periodos tan prolongados pone en evidencia una realidad de doble dirección. Por una parte los usuarios del recurso (los pescadores) se han encargado de diseñar históricamente, aún antes de la aparición del Estado, unos mecanismos para resolver los problemas de apropiación y asignación de los recursos pesqueros; en última instancia para garantizar la sostenibilidad de la renta. Por otra parte el Estado como propietario de los bienes públicos y entre ellos las pesquerías, establece unas reglas centralizadas que exige cumplir al conjunto de los usuarios. Cuando las normas establecidas por el Estado permiten un determinado nivel de acción autónoma y organizada por los propios pescadores, y esas 'reglas externas' son capaces de generar una confluencia de intereses con las necesidades reguladoras que se les presentan a los pescadores, se puede alcanzar una mejora en las condiciones de explotación de las pesquerías. Esa confluencia desarrolla mecanismos cooperativos entre todos los agentes en cada estrato de la actividad, bien sea en el nivel extractivo, en el proceso de control y cumplimiento de las regulaciones y en última instancia en la sostenibilidad de los recursos pesqueros a largo plazo.

En el modelo de cofradía que se inauguró en 1943, se les concedió la representación y la disciplina de todos los productores del mar y el régimen les otorgó la condición jurídica de "Corporaciones de Derecho Público", ubicando su marco de acción en los subsectores artesanal y de bajura. A su vez las cofradías tenían representación en las Cortes que se concretaba en un procurador por la vía sindical. De esa forma se les proporcionó la posibilidad de continuar desarrollando una parte de las actividades que realizaban tradicionalmente como gremios. El régimen utilizó en ese cometido la técnica organizativa de la corporación que le resultaba especialmente cercana, entre otras razones porque corporativizó el conjunto del Estado y a su administración. La estructuración de las cofradías se realizó aprovechando el principio organizativo territorial clásico de los anteriores gremios de pescadores. En una gran mayoría de los puertos había una cofradía y esas cofradías se coordinaban por provincias a través de las Federaciones Provinciales. A partir de las cofradías de cada puerto y de la Federación Provincial se constituía la Federación Nacional. De hecho las cofradías tuvieron el monopolio de representación del sector artesanal y de bajura y dispusieron de un margen de actuación autónoma apreciable. Sobre esas premisas se construyó la cogestión entre el año 1943 y 1978.

Tras la muerte de Franco y el cambio de Régimen político, la nueva situación exigió reestructurar la administración del estado y dotarse de nuevas reglas de juego en los terrenos político, económico y social. En función de esas necesidades se desmontaron los sindicatos verticales y se legalizaron los sindicatos de trabajadores. Las cofradías que estuvieron encuadradas en el seno del sindicato vertical en el periodo franquista, tuvieron algunas modi-

ficaciones en su articulado para adecuarse a las nuevas reglas de juego. En concreto su organigrama interno continuó manteniéndose fundamentalmente en la versión que tenía en el periodo franquista, pero en su propio seno incorporaron los criterios organizativos de la libertad de asociación y de la libertad de sindicación que alcanzaron también rango constitucional y los sindicatos de empresarios y trabajadores pudieron actuar en el interior de las cofradías de forma orgánica. De todos modos han continuado manteniendo el carácter corporativo y las decisiones siguen tomándose a través de una metodología organizativa típica de las corporaciones.

Ciertamente, la dificultad de la redefinición de las características de las cofradías al nuevo régimen jurídico no se encontraba en el carácter corporativo de las mismas sino en el monopolio de representación conjunta y obligada de los intereses tanto de los trabajadores como de los armadores que ostentaban bajo las estructuras franquistas. Esas estructuras imponían la afiliación de los pescadores artesanales y de bajura a las cofradías y prohibían la expresión independiente de cada una de las partes. Bajo el régimen constitucional tanto los trabajadores como los empresarios del mar tuvieron la posibilidad de sindicarse de forma autónoma y voluntaria al margen de la cofradía. Los sindicatos adquirieron plena autonomía en el seno de las propias cofradías, y desapareció el monopolio de representación de los intereses corporativos hasta entonces vigente. Realizados los ajustes de los elementos que no podían subsistir bajo un régimen constitucional, mantuvieron los aspectos más importantes referentes a la regulación pesquera que habían tenido en el régimen de Franco.

El Estado, la administración pesquera y el conjunto del sector, ante la alternativa de prescindir de las cofradías como elemento potencialmente caduco de una administración pesquera obsoleta, evaluaron que se trataba de una de las alternativas prioritarias a tener en cuenta para organizar el sector pesquero de bajura y optaron por darles continuidad. Su potencialidad para una interlocución efectiva en dirección hacia arriba, hacia los órganos de decisión de la administración pesquera, y hacia abajo, hacia el conjunto de pescadores que representaban; su larga práctica de autoorganización, tanto en la elaboración de planes de pesca, en la práctica de compatibilizar las capturas de diferentes flotas, diferentes artes y técnicas, establecer calendarios de capturas, zonas de pesca, distribución de los ingresos dentro de cada barco etc., en suma sus probadas potencialidades para generar modelos de actuación cooperativos en el contexto pesquero, amenazado constantemente por las externalidades y la disipación de las rentas, condujo a prolongar su mantenimiento más allá del régimen que desaparecía.

Como consecuencia de la decisión de mantener su existencia, se les adecuó al nuevo proceso y se les proporcionó acomodo jurídico a través del artículo 52 de la Constitución. Mediante la ubicación en el máximo rango legal, se desarrolló una normativa de rango normal que establecía su capacidad de participación competencial en la administración pesquera y se les asignó la dirección y la organización de los sectores pesqueros artesanal y de bajura.

En el artículo constitucional se regula el lugar específico que ocupa la denominada Administración Corporativa en la que se les ubicaba a las cofradías. De esa forma se consagraba la permanencia jurídica de una institución con una prolongada trayectoria histórica y se reconocían las particularidades organizativas del sector pesquero a través de la metodología organizativa de la corporación.

La nueva normativa que se promulgó sobre las cofradías (Real Decreto 670/1978), que continua estando en vigor, les denomina “organizaciones de base asociativa con finalidades sociales y asistenciales” y, al igual que hiciera anteriormente el régimen franquista, les concede el tratamiento de Corporaciones de Derecho Público. La ley les caracteriza como órganos de consulta y colaboración con la Administración en la preparación, aplicación y elaboración de normas que afecten a temas de interés general pesquero; esa función la realizan en calidad de administración del propio Estado, las cofradías son legalmente parte de la administración estatal. Son organizaciones que actúan “como un órgano administrativo que aporta un conocimiento que las autoridades llamadas a decidir requieren para su acierto”. Por otro lado, su art. 2º.1 admite la posibilidad de que las cofradías realicen propuestas y mociones sin que se les requiera expresamente y las realicen de forma espontánea, aunque sólo sea con carácter informativo. Es precisamente en estos pilares en los que se sustenta la cogestión entre el Estado y las asociaciones de pescadores en la versión postfranquista.

La descentralización territorial y política puesta en marcha en el Estado español a partir de 1978, supuso una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que afecta también al sector pesquero. Esa descentralización afecta tanto a las cofradías como a otras materias pesqueras (regulación sobre pesca marítima, marisqueo y acuicultura y ordenación del sector pesquero).

Ese mecanismo de cogestión permitió una regulación de la pesca artesanal con una gran capacidad de actuación de los usuarios sobre los recursos y generó una organización del acceso y apropiabilidad de los recursos bien lejano al régimen de libre acceso. Los mapas de pesca de las calas interiores y exteriores del Golfo de Bizkaia se parecen más a un mapa urbano que a un laberinto desorganizado. Esta apreciación es extensible a la plataforma continental de toda la cornisa cantábrica.

La política pesquera de la CEE tras la extensión de las aguas económicas exclusivas a las 200 millas estableció unas nuevas relaciones pesqueras con los países que no pertenecían a la Comunidad. A partir de 1977 estableció tres mecanismos de regulación de sus pesquerías, los TAC, las cuotas de ese TAC que correspondían a cada país y una compartimentación de las zonas de pesca por divisiones. Paralelamente estableció el número de barcos que cada país dispondría para efectuar las capturas que se le concedían y se contingentaron los caladeros. De esa forma se controlaban los barcos específicos que realizaban sus capturas en cada caladero, tratando de

evitar duplicidades y carreras por las capturas, y se disponía de un censo acotado de barcos sometidos a una regla de ajuste a la baja. Estas normas fueron las que tuvieron que aceptar los países que se incorporaban a la CEE. La entrada en la CEE exigía la cesión de la soberanía de los Estados al servicio de la Política Pesquera Comunitaria. Cada Estado miembro se convertía en el instrumento de aplicación de la política pesquera diseñada por el conjunto de los países de la Comunidad.

El Tratado de Adhesión entre el Estado español y la Comunidad entró en vigor el 1-1-86 y a partir de esa fecha su política pesquera fue un vector que se fue ajustando a la PPC. La administración pesquera estatal y las propias cofradías fueron adaptando sus actuaciones a las exigencias de la PPC. En la medida que el centro decisor se colocó a un nivel superior, el grado de autonomía de los Estados y de los instrumentos que los Estados venían utilizando para implementar su política pesquera fue disminuyendo. Las políticas pesqueras comunitarias son las resultantes del consenso y de las propuestas del conjunto de los países comunitarios, y en esa dimensión los resultados de la colaboración entre el Estado y las cofradías tienen muchos otros intermediarios antes de convertirse en ley o reglamento.

3. LAS COFRADÍAS Y LA FLOTA ARTESANAL

La flota artesanal realiza el grueso de sus capturas en aguas bajo jurisdicción de cada país por lo que no están reguladas por la Unión Europea. Son las aguas que se encuentran entre a plataforma continental y el talud, que en el Cantábrico está conformada en su mayor parte por una franja muy estrecha.

Esa característica concede una particularidad específica a este subsector porque el hecho de no estar realizando labores de gestión bajo la soberanía compartida de la UE y el Estado les deja en el lugar que el conjunto de las cofradías ocupaban antes de la incorporación a la UE, manteniendo un status de reparto del trabajo concerniente a la regulación entre la administración pesquera del Estado en sus diferentes niveles, (la administración central del Estado, y la administración pesquera de las autonomías) y las propias cofradías. Aunque en lo tocante a la comercialización tienen que cumplir la legalidad de la UE, en lo tocante a la regulación de los aspectos extractivos tienen mayor capacidad normativa, una larga tradición del ejercicio de un tipo de gestión consuetudinaria y en esa medida una mayor autonomía. En ese espacio, la UE no tienen competencias y el reparto de responsabilidades entre la administración del Estado y las cofradías es mayor y más flexible. Sin embargo una de las previsiones del Reglamento (CEE) 3760/92 del Consejo de 20 de diciembre, propone el cambio de régimen de acceso a partir del 2002. Esa norma señala:

“Considerando que, deberían establecer disposiciones especiales para la pesca costera, y que mediante una excepción a lo dispuesto en el

Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976 por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero, debería autorizarse a los estados miembros a mantener hasta el 31 de diciembre de 2002 las actuales limitaciones al acceso a las aguas que están bajo su soberanía o jurisdicción dentro de un límite máximo de 12 millas náuticas, calculando a partir de sus líneas de base, tal como existían al adoptarse el reglamento (CEE) nº 170/83 y, para todos los Estados que se adhieran con posterioridad a dicha fecha, en el momento de su adhesión.

Considerando, no obstante, que los regímenes actuales relativos a las normas de acceso a los buques pesqueros de los demás miembros cuyas actividades pesqueras se ejerzan tradicionalmente en aguas situadas dentro del límite de 12 millas deberán prorrogarse hasta el 31 de diciembre de 2002.

Considerando que, con anterioridad a dicha fecha, el Consejo habrá de pronunciarse acerca de las disposiciones que puedan sustituir a tales limitaciones y regímenes”.

Aunque como puede desprenderse en este texto del 92 no se prejuzga una futura regulación restrictiva y tampoco se indica ninguna dirección concreta para el cambio, en tiempos cercanos se han barajado propuestas en todos los sentidos. Algunas de estas propuestas serían partidarias de abrir la franja de las 12 millas al libre acceso de las flotas comunitarias, tanto artesanales como semi-industriales. Evidentemente una medida de esas características significaría una profunda crisis del modelo de gestión que ha venido funcionando hasta ahora. Significaría la ruptura de los delicados equilibrios que durante el tiempo se han ido trazando, al menos en el caso de las pesquerías que han ido regulándose por el mecanismo de gestión compartida entre las administraciones pesqueras del Estado y las cofradías. Si se quiere que estas organizaciones pervivan, indudablemente la transformación en *open access* de la franja de las 12 millas representará una fuerte perturbación y sin lugar a dudas exige una reorganización global del modelo de administración pesquera.

Hay que tener en cuenta que estas flotas utilizan caladeros que tradicionalmente vienen explotando durante periodos históricos muy prolongados en las que utilizan diferentes técnicas de pesca de tipo artesanal. Fundamentalmente en la actualidad se utilizan el enmalle, el palangre, el pintxo-kaña, las líneas de mano y las nasas. Este abanico de artes se han encontrado compitiendo en muchos casos por las mismas especies objetivo; en muchos casos también con métodos incompatibles, (la merluza es un caso tipo al tratarse de una especie de elevado precio y capturado por varias de estas artes) y han venido realizando sus capturas en una franja exigua en la mayor parte de la geografía marítima del País Vasco y en general en el conjunto del Cantábrico. Todo ello ha exigido unas reglas de arbitraje bien definidas y bajo una autoridad encargada de vigilar y hacer cumplir esas normas en cada puerto y en cada caladero. Las cofradías han jugado un papel determinante en el ejercicio de esa función. Las cofradías primero cumplieron ese cometido

como gremios y más tarde en combinación con el Estado; en el caso concreto de la flota artesanal con un nivel de autonomía relativamente grande porque se trata precisamente de un entorno donde se simultanean una gran diversidad de especies, caladeros, de entornos geográficos y de realidades sociales. La ordenación de las pesquerías en esa franja del litoral se ha realizado en función de una organización territorial, basada en el puerto, en la cofradía y en sus federaciones, desde las que históricamente se han ido discutiendo y elaborando las normas y los acuerdos; paralelamente las propias cofradías (sin olvidar al resto de la administración pesquera del Estado) se han encargado de garantizar su cumplimiento. Las Federaciones de Cofradías se encargan de regular el acceso a las zonas compartidas o de establecer reglamentaciones de rango provincial para todas las flotas que acudan a sus caladeros.

En algunos casos específicos se convoca a la Interfederativa de Cofradías, que normalmente incorpora a varias federaciones del Cantábrico. La interfederativa coordina las relaciones entre los pescadores de las provincias afectadas; sin ánimo de realizar una enumeración exhaustiva de los temas que puede abordar la interfederativa, se pueden señalar entre las más significativas la necesidad de ordenar el uso de algún caladero compartido, la utilización de alguna técnica de pesca específica, las condiciones de mercado de alguna especie o la existencia de alguna pesquería compartida por los pescadores de las mismas, en la que merecen una mención especial las especies migratorias. La interfederativa regula las condiciones de acceso y la utilización de los mismos, estableciendo normas y criterios unificados para todo el litoral afectado. La idea de la interfederativa tiene un gran interés porque pone de relevancia la necesidad de tener en cuenta las unidades de gestión, sean en relación a las especies, a las técnicas o a los caladeros, más allá de los límites administrativos territoriales.

En cuanto a la parte concerniente a la regulación de la administración estatal, a raíz de la descentralización de administración del Estado español en Comunidades Autónomas, las aguas interiores se encuentran bajo la administración autonómica y el resto hasta las 12 millas bajo la administración del Estado. Por artes de pesca las regulaciones más importantes son la Orden Ministerial del 30/7/83 que regula las zonas de veda para el arrastre, la Orden Ministerial del 18/1/83 que regula la pesca con palangre de superficie, la Orden Ministerial del 30/6/83 que regula la pesca con volanta o enmalle, la Orden Ministerial del 30/7/83 la pesca con "rasco" y la Orden Ministerial del 30/7/93 que regula el palangre de fondo en el Cantábrico y en el Noreste. Se trata de leyes que en términos generales son el resultado de equilibrios que de hecho se venían produciendo de forma consuetudinaria a través de las regulaciones dadas por las propias cofradías y que en la mayoría de los casos ha alcanzado el rango de ley.

De la estructura organizativa y de las estrategias reguladoras que se han presentado brevemente se desprenden con facilidad las dificultades que se pueden originar con el cambio de reglas de acceso y de régimen de propie-

dad en el espacio marítimo-pesquero. En este caso la que pudiera proceder del establecimiento de una parte importante de la franja de las 12 millas en régimen de libre acceso para las flotas de toda Europa. Ciertamente esas limitaciones al acceso de las aguas de países europeos para otros países europeos es una situación particular que se da en el sector pesquero -probablemente junto a algunas otras contadas excepciones-, que ponen de relieve las características especiales del sector pesquero y las dificultades inherentes de la unificación en este sector.

Teniendo en cuenta el escaso periodo que queda para la fecha establecida para el anunciado cambio de política pesquera, se sabe que un número suficientemente elevado de países no ve la necesidad de generar este cambio concreto en el contexto comunitario, sin embargo las realidades de las relaciones de fuerzas en la combinación de intereses y de situaciones de la Unión Europea son cambiantes y en ocasiones los cambios se producen con rapidez. La ampliación de la Unión hacia nuevos países puede cambiar las condiciones actuales respecto a ésta y a otras muchas cuestiones relacionadas con las modalidades de acceso a los stocks. Esta cuestión se volverá a replantear bajo la misma forma o bajo otros discursos antes o después.

4. ALGUNAS DIFICULTADES DE LA COGESTIÓN

Las cofradías como ya se ha señalado, han recorrido una larga trayectoria en régimen de reparto de tareas reguladoras con el Estado y bajo la tutela de éste. El grado de autonomía respecto al Estado ha sido diferente en los distintos periodos de la historia, pero durante varios siglos, con la excepción de la discontinuidad del periodo 1864-1936, la práctica totalidad de los periodos han tenido como característica común un determinado nivel de coparticipación. Ambos han visto necesaria esa colaboración y las dos partes se han beneficiado de la misma.

Dentro de la metodología de la cogestión hay muchos niveles de acuerdos posibles; las relaciones que se han descrito entre ambos a lo largo de la historia han dado prueba de ello. La descripción que se ha presentado anteriormente es la forma concreta que adopta en la actualidad la coparticipación que se produce en el sur del País Vasco y por extensión en el conjunto del Cantábrico, que es por su dimensión y por su duración uno de los casos de coparticipación de mayor relevancia en el entorno de la EU. En otros países los actores son el Estado y algunas cooperativas, o el Estado y algunas organizaciones de productores, etc. En todas ellas son diferentes los grados de autonomía que tienen las organizaciones de los pescadores respecto al Estado, así como las flotas concernidas, los procesos históricos que han permitido que los acuerdos se produzcan, etc. Sin embargo su denominador común es el acuerdo institucional entre ambos para coparticipar en el diseño las reglas de funcionamiento en las pesquerías, en la puesta en práctica de las mismas y en última instancia en la vigilancia y en el apremio para que las normas se cumplan.

Un tema complementario a éste es la posición en la que tras la entrada en la UE ha quedado esa coparticipación entre estas asociaciones, el Estado y la UE. En ese sentido se puede señalar que se han producido distintas respuestas. Una parte se ha adaptado con relativa fluidez, en concreto, la totalidad de las cofradías del sur del País Vasco y una gran parte de las cofradías del Cantábrico han ido creando sus organizaciones de productores y se han adaptado a las exigencias de la UE. Sin embargo hay que recordar que la lógica del funcionamiento natural de las cofradías nace desde el nivel local de cada puerto, con subastas en las lonjas de los puertos y con una percepción también local de los mecanismos de formación de precios y de defensa de los mismos (el caso de la bandera es un caso indicativo de ello), en tanto que la lógica de las organizaciones de productores como mínimo es provincial. Ello ha generado en determinados casos en cofradías del Estado español, conflictos entre puertos, conflictos entre técnicas de pesca, etc., que han retrasado la creación o han incentivado a determinados sectores de las propias cofradías a crear sus propias organizaciones de productores, al margen de las decisiones colectivas, generando conflictos y escisiones. Por tanto la aplicación de la PPC (política pesquera común) ha sido una prueba que ha puesto en cuestión la robustez de algunos aspectos en el funcionamiento de estas instituciones y por ello puede generar también algunas sombras en su futuro, especialmente ante la enorme tendencia a la expansión de los mercados pesqueros y a su imparable mundialización.

5. CONCLUSIONES

Las dificultades de las cofradías para realizar las labores de gestión compartida con el Estado se han acrecentado para todos los tipos de flotas que se asocian en ellas. El alejamiento del centro de elaboración y de decisión de las políticas pesqueras y la participación del conjunto de los Estados de la UE en las mismas, hace más compleja y distante la intermediación de las cofradías en los procesos de elaboración y toma de decisiones. La incidencia de su participación en la resultante final de la política es mucho más alambicada e indirecta. A su vez los procedimientos para acceder a los centros de decisión europeos son más largos, más costosos y las posibilidades de incidir con efectividad son menos explícitas de lo que eran en la etapa previa a la entrada en la UE. En ese contexto la acción de la gestión compartida se verticaliza y se desaprovechan algunas de las ventajas que proporciona la implicación de los pescadores en las tareas de gestión y de regulación. Estas cuestiones merecerían una reflexión específica en profundidad desde las propias cofradías, desde las administraciones pesqueras del Estado y desde los centros de decisión europeos. En algunos países europeos están surgiendo procesos de cogestión de nueva creación a partir de la lógica de la PPC, aprovechando los incentivos que emergen en el contexto europeo de la posibilidad de simplificar las distancias entre los actores directos del sector y los centros de decisión.

La disyuntiva de la flota artesanal ante una eventual apertura de las aguas territoriales de cada Estado en un futuro más o menos lejano está vin-

culada a la situación atípica que suponen este tipo de restricciones de acceso en el conjunto de la reglamentación europea en sectores económicos distintos del pesquero. Por otro lado pone en evidencia el tipo de cuestiones que plantea la explotación de los recursos naturales renovables y en particular la explotación de las pesquerías, sea desde el punto de vista técnico, social o económico. En cualquier caso es una preocupación que seguirá latente en el tiempo mientras no se aclare la filosofía de actuación sobre la cuestión, o en tanto que no quede aclarada la estrategia que la UE sobre las aguas territoriales. A pesar de las dificultades de interlocución de las cofradías en los centros de decisión supraestatales, podría resultarles de gran interés aclarar una posición a largo plazo sobre el tema y extender sus posiciones a otras organizaciones con preocupaciones paralelas en el contexto europeo; ese tipo de iniciativas sería útil para generar redes de organizaciones e instituciones de pescadores capaces de alcanzar incidencia real en el proceso de toma de decisiones.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRET J.L., 1998. *Espacio, Recursos e Historicidad. La Dimensión Social de la Pesca en el Noroeste del Mediterráneo*. Documento de Trabajo de la Universidad de Girona.
- ALEGRET J.L., 1999. *Gestión comunitaria, cogestión y mercado. Evolución histórica de la gestión de la pesca en el Mediterráneo español*. Antropología de la Pesca, VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela; pp. 109-123.
- AGUILERA, 1991. ¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía? *Agricultura y Sociedad*, nº 61.
- ASTORKIZA K., DEL VALLE I, y ASTORKIZA I., 1997. La flota del Cantábrico en la pesquería del atún blanco del Atlántico Norte. *Papeles de Economía Española*, 71 (1997). pp. 252-263.
- BULTE, FOLMER and HEIJMAN, 1995. Open access, common property and scarcity rent in fisheries. *Environmental and Resource Economics*. 6, pp. 309-320.
- CIRIACY-WANTRUP and BISHOP, 1975. Common property as a concept in natural Resources Policy. *Natural Resource Journal*. nº 15; pp. 713-727.
- ESPEL J.I. 1997, Problemas de las pesquerías artesanales. El caso del País Vasco. *Papeles de Economía Española* nº 71; pp. 285-289.
- FEENY, HANNA, and McEVOY, 1996. Questioning the assumptions of the Tragedy of the commons model of fisheries. *Lang Economics*. 72(2); pp. 187-205.
- HANNESSON. 1991. From common fish to rights based fishing. *European Economic Review*; pp. 397-407.
- HARDIN, 1968. The tragedy of the Commons. *Science*, vol. 162, nº 3.859; pp. 1.243-1.248.

- LARSON and BROMLEY, 1990. Property rights, externalities, and resource degradation. *Journal of Development Economics*, 33; pp. 235-262.
- LÓPEZ E., 1996. *Derechos de pesca, privilegio y Cofradías de Mareantes. Una aproximación histórico-institucional a la gestión de los recursos pesqueros en el País Vasco (XIV-XIX)*. VIII Simposio de Historia Económica.
- LÓPEZ E., 1997. Recursos naturales, derechos de propiedad y cambio técnico. La difusión del arrastre a vapor en las pesquerías vascas, 1878-1936. *¿Qué inventen ellos? Tecnología, empresa y cambio económico en la España contemporánea*. Alianza Universidad.
- OSTROM E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- SANTIAGO J., URIARTE A., PUENTE E. y OLAIZOLA 1996. *Efectos de la introducción del arrastre por la flota vasca de bajura en las pesquerías de anchoa y atún blanco*. Informes Técnicos nº 73, Gobierno Vasco.
- SCOTT, 1955. The fishery: The objectives of sole ownership. *Journal of Political Economy*; pp. 116-124.
- SCHLAGER, BLOMQUIST; TANG, 1994. Mobile flows, storage, and self organized institutions for governing common-pool resources. *Land Economics*, 70(3): pp. 294-317.
- SCHLAGER and OSTROM, 1992. Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics* 68(3): pp. 251-262.
- TOWNSEND, 1990. Entry restrictions in the fishery: a survey of the evidence. *Land Economics*, vol. 66. nº 4, November 1990.
- VARELA M., GARZA D.; IGLESIAS C., (1996): Gestión de pesquerías basada en derechos de pesca. El caso español en materia de regulación pesquera. *Información Comercial Española*, nº 755, pp. 139-155.