

WORKSHOP

An agenda for Social Science Research in Fisheries Management

Bruxelles 5-6 mai 1994

**"Ancien" Social Institutions face a "Modern" Economic Organizations:
Are Producers Organizations an alternative to the Confreries?**

Paper presented at the section 3:
Institutional Reestructuring for Policy
Formulation and Implementation

Juan Luis Alegret
Juan.alegret@udg.es
Universitat de Girona

Some preliminary observations about social sciences research in fisheries management

Actualmente en Europa ya disponemos de cierta experiencia desde la perspectiva de las Ciencias Sociales en relación al proceso de elaboración y aplicación de una C.F.P. concretamente aquella que se obtenido en el caso del Atlántico. Frente a este hecho, y antes de pasar a hacer ningún tipo de proposiciones acerca de la inclusión de objetivos sociales en las políticas comunes pesqueras de la U.E, deberíamos reflexionar sobre cual ha sido y cual debería ser el papel que las ciencias sociales en la elaboración y aplicación de esas políticas de gestión de la pesca marítima.

Una de las primeras cosas que deberíamos hacer como científicos sociales es reflexionar críticamente sobre cual ha sido el proceso de elaboración de esas políticas que hasta ahora se han aplicado, identificando los sujetos, el tipo de participación, así como las motivaciones y las circunstancias en las que esa participación se ha producido.

Ya que actualmente se reconoce que a lo largo del proceso de elaboración y aplicación de la CFP para el Atlántico se había "olvidado" la inclusión de objetivos sociales, y dado que parece que actualmente existe una voluntad política de tener en cuenta esos objetivos en la futura CFP para el Mediterráneo, es necesario que como científicos sociales reflexionemos también sobre cual debe ser nuestra participación en el proceso de elaboración y aplicación esos objetivos.

Uno de los primeros aspectos que deberíamos tener en cuenta es que la toma en consideración de la dimensión social en la elaboración de una política gestión pesquera obliga a ciertos cambios metodológicos en el trabajo de investigación. Al ampliarse el conjunto de variables que intervienen en el proceso, se produce una redefinición del objeto de estudio, dado que la definición hasta ahora utilizada es la elaborada por biólogos y economistas. Otra de las consecuencias de ampliar el número de variables que van a tener en cuenta es que de este modo se aumenta considerablemente su nivel de complejidad y or tanto el tipo de análisis deberá adecuarse a estas circunstancias.

Uno de los aspectos principales en este cambio en la perspectiva de analisis lo encontramos en la necesidad de tener en cuenta el conjunto de interrelaciones que existen al interior del sistema pesca, y que hasta ahora tendian a ser ignoradas, bien porque eran consideradas como variables exógenas al sistema, bien porque se las consideraba irrelevantes para la comprensión global del sistema. Es desde esta perspectiva que deberían estudiarse las condiciones y el contexto en el que se produjo

y se aplicó la actual CFP en el Atlántico, para sacar de ellas las experiencias que ayuden a su extensión al Mediterráneo.

Tal y como se está llevando a cabo hasta hoy la elaboración de la futura CFP para el Mediterráneo, está demostrado que no solo se están cometiendo los mismos errores que en el Atlántico, sino que debido a ciertas especificidades del sistema pesca en el Mediterráneo, estos errores se están agravando¹. Por este motivo consideramos que para incluir objetivos sociales en la futura CFP del Mediterráneo estos deberían considerarse, no solo desde la perspectiva de la participación de los actores del sistema en el proceso de elaboración y aplicación de esas políticas, sino también desde la perspectiva de la interacción que el sistema pesca tiene con otros sistemas, y el papel que esos actores juegan en ese proceso de interacción, como por ejemplo las interacciones entre el sistema pesca y los sistemas turístico, medio-ambiental, o político.

Es en este sentido que, si por ejemplo, tenemos en cuenta el Report que en 1991 elaboró the European Commission to the Council and Parliament sobre la CFP, en el que se establecía:

"one of the objectives to achieve this CFP is the distribution of responsibility at all levels, in accordance with the subsidiarity principle, **conferring responsibility on the parties concerned, in particular the fishermen's organizations** which could be given the task of implementing the management measures at the appropriate level

La pregunta que deberemos plantearnos es ¿quedaría asegurada la presencia de esos "objetivos sociales" en la política común de pesca simplemente mediante la participación de las organizaciones de pescadores en la elaboración y aplicación de esa política, o bien deberían tenerse en cuenta otras partes?. De ser así, ¿cuales deberían ser esas partes y con que tipo de participaciones?

Otro de los objetivos propuestos por la Comisión consideraba necesario crear:

- a new classification of fishing activities (multiannual, multispecies, and analytical TAC's, as appropriate), definitions being based on **existing rights** and the economic and **social characteristics of each fishery**

¹ Ver en este sentido la reacción del sector pesquero francés y español al informe Vasquez Fouz que es visto como el resultado de una precipitación en la voluntad política de regular un sistema complejo sin considerarlo como tal

Frente a esa propuesta deberíamos preguntarnos también por ejemplo si será analíticamente oportuno seguir manteniendo la distinción conceptual entre pesca industrial y pesca artesanal. De ser así, deberíamos clarificar el papel que juega en el mantenimiento de esta distinción, el "reparto" del objeto de estudio entre disciplinas como la sociología, la antropología, la etnología, etc.

Estas y otras muchas son algunas de las interrogantes que desde las Ciencias Sociales deberíamos plantearnos paralelamente a cualquier tipo de intervención, en el nuevo contexto de participación que se abre para las Ciencias Sociales en la CFP para la U.E.

Con el objetivo de ejemplificar este tipo de observaciones de carácter general, nos proponemos hacer una breve reflexión sobre la aparente necesidad de reestructuración institucional impuesta por la entrada de España en la Comunidad Europea y que obliga a las Organizaciones tradicionales de pescadores a transformarse para adaptarse a las exigencias que impone el nuevo orden europeo

"Ancien" Social Institutions in front of "Modern" Economic Organizations: Are Producers Organizations an alternative to Confrerries?

En la actualidad, las únicas asociaciones de pescadores que en el mediterráneo español tienen capacidad de representación de los intereses del sector pesquero son las Cofradías de Pescadores: Las Asociaciones de Armadores, los Sindicatos y las Cooperativas, si bien existen, no tienen peso socio-político suficiente para poder representar sus intereses directamente sin la mediación de las Cofradías. La primera consecuencia que podemos extraer de este hecho es que cualquier intervención de reestructuración institucional que se pretenda llevar a cabo en el sector pesquero del mediterráneo con el objetivo de elaborar y aplicar una CFP, objetivamente debería contar, al menos, con la participación de esas organizaciones.

Formalmente las Cofradías son Instituciones de Derecho Público², lo que supone que dependen directamente del Estado para su creación, estructuración interna, disolución, y elección de sus cargos directivos. De estas características se puede deducir que las Cofradías mantienen una estructura y un funcionamiento que podría ser calificada de tipo Gremial o Corporativo (Guildes / Corporations). Sin embargo la legitimidad de su función representativa la obtienen y la mantienen de diversas fuentes al margen de la legitimidad formal que les otorga la ley.

La principal fuente de legitimidad, y por tanto la fuerza de su representatividad, la Cofradías la obtienen del hecho de ser organizaciones corporativas, o sea que son instituciones que representan formal y simultáneamente a las dos partes del sector productivo / extractivo: **la parte social**, -los trabajadores- y **la parte económica** -los armadores-). Sin embargo, esta peculiaridad se transforma en el primer obstáculo para su obligada reestructuración en OPPs, con el objetivo de adecuarse al nuevo contexto económico y político resultado de la integración de España a la Comunidad.

En el momento de la integración la España a la C.E. (1987) se llegó casi a obligar a las Cofradías a transformarse en Organizaciones de Productores (OPP) siguiendo el modelo propuesto por la Comunidad. Los argumentos que se dieron para justificar dicha necesidad fueron muchos y variados. Se decía que

- "eran organizaciones corporativas y por tanto no democráticas"

- "eran organizaciones con una estructura arcaica que no se ajustaba al modelo modernizante propuesto por la C.E."

²Las Cofradías están reguladas por el Estado mediante el R.D. 670/1978 y en Cataluña actualmente dependen directamente del gobierno Regional según Decreto del gobierno Central 1137/1987 y el Decreto 152/1991 del gobierno Regional.

- eran organizaciones que no representan los intereses de los comerciantes.

Sin embargo estos argumentos, en la mayoría de casos, lo único que estaban demostrando era un desconocimiento considerable de cual era la verdadera "dimensión social" que tienen esas organizaciones. No es de extrañar en este sentido que el resultado de la imposición, a pesar de la presión política para hacer desaparecer las Cofradías, fuera un rotundo fracaso. La prueba está en que actualmente **no existe ninguna OPP funcionando en el ámbito de la pesca marítima en el mediterráneo**³ a pesar de que ese es el modelo organizativo propuesto por la Comunidad y en un principio defendido también por el Gobierno Español.

En el caso del Mediterráneo español, la necesidad de una reestructuración institucional del tejido asociativo en el sector de la pesca se justifica fundamentalmente desde tres perspectivas.

El primer tipo de argumentos hace referencia a aspectos políticos, más concretamente a la necesidad de eliminar la intervención del Estado en el sector asociativo pesquero⁴. Desde esta perspectiva, se argumenta que la intervención directa del Estado es incompatible con lo que establece el Tratado de la Unión

El segundo tipo de argumentos hace referencia a la necesidad de adecuarse a las exigencias de la Unión Europea en temas como la democratización de las estructuras organizativas, la liberalización del mercado, el libre acceso a los recursos para todos los miembros de la Comunidad Europea, así como a la limitación de la actividad extractiva consecuencia de la CFP,

Sin embargo, para llegar a entender los motivos de este fracaso, es necesario identificar algunas de las diferencias fundamentales que existen entre las Cofradías y las OPPs. Será mediante esta comparación que podremos ver de que modo, cualquier intento de reestructuración institucional que se pretenda realizar sin tener cuenta las características sociales de esas instituciones, estará destinada, no solo a fracasar, sino a provocar más problemas de los que formalmente intentaba solucionar

³Las OP's nacieron en la pesca de litoral a mediados de 1986 (R.D. 337/86 impulsadas por el Estado (FROM) dentro de una política de adaptación a las futuras normas comunitarias (la integración de España se produjo en 1987). En un principio se crearon unas 40 OP's en todo el Estado, de las cuales 6 estaban en el mediterráneo.

⁴Tal y como lo hemos indicado anteriormente esta intervención se concreta en el mantenimiento actual de las Cofradías como instituciones de Derecho Público, lo que significa que orgánicamente son organizaciones que dependen del Estado, y por tanto tienen ciertos derechos y ciertas obligaciones hacia él, dado que son "órganos de consulta y colaboración con la administración sobre temas de interés general referentes a la actividad extractiva pesquera y a la comercialización (R.D. 670/78).

Entre Cofradías y Organizaciones de productores existen unas diferencias estructurales y funcionales básicas que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Las Cofradías son organizaciones de marineros y armadores, mientras que las OPPs son organizaciones de armadores y comerciantes

- Las Cofradías están organizadas en áreas geográficas que corresponden a los ámbitos territoriales de asentamiento e influencia de las comunidades pesqueras del litoral. Las OPPs, por su parte se organizan según áreas geográficas que se establecen artificialmente en función de las características del mercado, de la existencia en esas áreas de ciertas artes, etc.

- Las Cofradías son organizaciones con una estructura funcional pensada para defender **los intereses sociales de toda la comunidad** pesquera (regulación del acceso a los recursos, resolución de conflictos, organización de la primera venta para todas las flotas, organización de servicios comunes, etc.), de ahí que se estructuran por zonas geográficas. Sin embargo, las OPPs tienen una estructura pensada exclusivamente para defender **los intereses económicos de un grupo concreto** de productores y comerciantes, de ahí que se estructuran por artes de pesca y no por zonas territoriales

No es de extrañar por tanto que cualquier intento de reestructuración institucional que se pretenda llevar a cabo para transformar la Cofradía en OPPs, provocará la desaparición del principal elemento de integración socio-político que actualmente existe en las comunidades pesqueras y que se manifiesta a través de una "ideología de la co-participación" en los asuntos públicos de la actividad pesquera compartida por **todos los miembros de la comunidad**. Esta ideología la encontramos materializada, entre otras, en la propia existencia y defensa de las Cofradías por parte de toda la comunidad, así como en la adscripción individual de todos y cada uno de los miembros de la comunidad a dicha organización.

Esta ideología de la co-participación podemos verla presente en algunas de las características actuales de la actividad pesquera de Cataluña y más concretamente, en el papel socio-político a más del económico, que estas organizaciones tienen:

- a) **en el hecho de que las Cofradías son las representantes de hecho y de derecho de todas las artes de pesca (flotas).**

Este hecho significa que la Cofradía no puede representar a un arte de pesca en particular y debe actuar simultáneamente en representación de los intereses de todas las flotas. La consecuencia inmediata de esto es que entre las diferentes flotas se genera una sensación de pertenencia a un mismo grupo de intereses, independientemente del arte de pesca al que se pertenezca. La adscripción a este grupo de pertenencia se construye por oposición al grupo de los "no-pescadores", ya sea este la Administración o cualquier otro grupo que no se dedique directamente a la actividad extractiva y que por tanto no es miembro ni de la comunidad pesquera, ni de la Cofradía.

Este sentimiento de pertenencia a un mismo grupo de intereses es el que hace que la Cofradía, y concretamente su Patrón Mayor (Presidente), sea considerado como el mediador ideal para la solución de los conflictos o problemas que surgan entre las diferentes partes, quedando demostrada la viabilidad de esta función por la escasa recurrencia que se hace a las instancias judiciales para la solución de los conflictos.

b) en el hecho de que en los órganos de gobierno de las Cofradías se da una participación paritaria de trabajadores y armadores

Este hecho, que viene determinado por ley, genera entre marineros y armadores un sentimiento de pertenencia a la misma organización, al ver que ésta representa conjuntamente los intereses de ambos colectivos y que es la más indicada para mediar en la solución de los conflictos que puedan presentarse entre ambos grupos.

c) en el hecho de que las Cofradías ejercen un control directo sobre la primera venta a través de la subasta.

Este hecho produce entre los marineros y los armadores una sensación de seguridad frente a las leyes del mercado que se traduce en el control que las Cofradías ejercen sobre las subastas⁵. Este control sobre las subastas es considerado por los pescadores como el mejor sistema para defender sus intereses frente a los de los comerciantes, a parte de ser su principal medio de financiación, lo que refuerza la sensación de pertenencia a un mismo grupo, el de los miembros de la Cofradía

⁵En la actualidad las 17 Lonjas de venta de pescado funcionando en Cataluña, así como la casi totalidad de las existentes en el Mediterráneo español están bajo la administración directa de Cofradías. Este control las Cofradías sobre la primera venta lo obtienen por asignación directa del Estado, aunque formalmente es una concesión administrativa que podría recaer sobre otras instituciones públicas o privadas, tal y como ocurre ya en algunos lugares de Andalucía.

d) en el hecho de que las Cofradías tienen una jurisdicción exclusivamente territorial

Este hecho genera la sensación de pertenencia a una misma comunidad, de todas las partes que desarrollan su proceso productivo dentro del ámbito territorial de la Cofradía, independientemente del hecho de ser armador o marinero o del hecho de practicar un arte de pesca u otro.

e) en el hecho de que en el sector pesquero esta generalizado el sistema de retribución a la parte, lo que supone la inexistencia de salarios y por tanto la existencia de unas relaciones laborales diferentes del resto de sectores productivos.

Este hecho genera entre los marineros un sentimiento de co-participación junto con los armadores en los beneficios del proceso productivo, lo que les permite justificar, tanto la baja media anual de sus ingresos reales cuando esta se produce, así como la inseguridad y la aleatoriedad de esos mismos ingresos. Por último también "explica" las incapacidad de los sindicatos para penetrar en un sector en el que la "lógica" de la relación contractual salarial no es el principio sobre el que se organizan las relaciones laborales.

A modo de conclusión

Una primera conclusión que podemos extraer del ejemplo expuesto es que cualquier intento de modificar o reestructurar ciertos aspectos del actual sistema organizativo del sector pesquero en el Mediterráneo, no podrá hacerse sin afectar al conjunto del sistema, pudiéndose llegar incluso a la desestructuración total del sector, con la aparición generalizada de conflictos que ahora se hallan bajo el control de las organizaciones.

La principal manifestación de esta hipotética desestructuración podría venir del hecho de que al desaparecer las Cofradías como tales, el sector dejara de autoregularse en todos aquellos aspectos que hasta ahora realiza. Estas autoregulaciones tienen una importancia socio-política determinante ya que tienen que ver con aspectos tales como: la organización del acceso a los recursos, el establecimiento de zonas de pesca y horarios de salida y entrada de las embarcaciones a puerto, la organización de la primera venta mediante la subasta, la recaudación de los impuestos, la autorización a las embarcaciones para establecer su base en un puerto, la elaboración de las

estadísticas, y quizás la más importante de todas las autoregulaciones, que es la solución de los conflictos al interior de la propia organización sin tener que recurrir a agentes externos a ella.

Frente a todo ello es lógico pensar que de producirse un proceso de transformación de las Cofradías en OPPs, el papel social y político que actualmente desempeñan las primeras no podría ser asumido por las segundas, obligando al Estado a intervenir directamente en la regulación de todo aquello que las leyes del mercado no alcanzaran a regular. De darse esta situación, es indudable que los costes sociales, políticos y ecológicos que ello supondría, serían inmensos, en comparación a los problemas que se deseaban solucionar.

Quizás por este motivo actualmente las Cofradías continúan existiendo sin que haya sido posible su transformación institucional tal y como obligaba la nueva lógica comunitaria. Quizás también por este motivo, la nueva CFP para el Mediterráneo, más que partir del principio de la necesidad de reestructurar a-priori todas aquellas instituciones que no se ajustan a su modelo, debería pensar en otro tipo de soluciones, como por ejemplo, la adaptación de su modelo a las condiciones históricas, políticas y sociales de las que las Instituciones actualmente existentes no son más que un reflejo, y que están demostrando que cumplen unas funciones quizás más importantes que las estrictamente económicas.

Quizás también por este motivo sería bueno recordar a los responsables de la elaboración del proyecto de Unión Europea que no habrá unión económica viable si no se crean las condiciones sociales y políticas que la hagan posible, y que en el caso de la pesca marítima obviamente no producirá una excepción.