



Inter-Agency Task Force on
Social and Solidarity Economy

El papel de las cofradías de pescadores de Galicia (Noroeste de España) en la protección de los recursos marinos y consecución de la equidad: ventajas y limitaciones

*Iria García Lorenzo
Universidad de Vigo
España*

Junio 2019

Documento borrador preparado para la
Convocatoria de Ensayos UNTFSSSE 2018

La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ¿Qué papel desempeña la Economía Social y Solidaria (ESS)?

La responsabilidad por las opiniones expresadas en este documento corresponde únicamente a sus autores, y la disponibilidad en la Plataforma de Conocimientos de ESS para los ODS (unsse.org) no constituye aprobación del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ESS (UNTFSSSE), ni de sus miembros institucionales, socios u observadores, de las opiniones consignadas aquí. Queda prohibida la publicación o distribución de este documento sin previa autorización de los autores o autoras, excepto en caso de uso personal.

Este documento está disponible en la Plataforma de Conocimientos de ESS para los ODS, en la versión e idioma en los que fue recibido.

Resumen

Las cofradías de pescadores son organizaciones regionales que agrupan a los pescadores de pequeña escala y mariscadores de Galicia. Su papel dentro del sector pesquero les otorga competencias en la gestión y explotación de recursos marinos, actividades que realizan de modo colectivo. Esta posición permite a las cofradías influir en diferentes aspectos del desarrollo sostenible, principalmente en el nivel local.

Basándose en casos de estudio anteriores, el análisis se centra en la protección de los recursos marinos, del objetivo de Vida Submarina, y en la consecución de la equidad, del objetivo de Reducción de las Desigualdades. Las funciones atribuidas dentro de la cogestión de los recursos marinos, su origen tradicional, su carácter autogestionario y el cumplimiento de los principios cooperativos son las principales características de las cofradías que ayudan a la implementación de estos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave

Cofradías de pescadores, gestión de recursos marinos, protección ambiental, carácter autogestionado, equidad

Bio

Personal investigador de un proyecto europeo Erasmus + con universidades camboyanas (DOCKSIDE) y estudiante de doctorado de la Universidad de Vigo (programa DoMAR). Campo de estudio: Nueva Economía Institucional, Economía de los Recursos Naturales, Economía Social y Gestión del Mar.

Publicaciones clave recientes:

- García-Lorenzo, I, Varela-Lafuente, M.M., Garza-Gil, M.D, 2019. Adaptative processes in small-scale traditional fishermen's organisations. The case of the *Cofradías* in Galicia (NW Spain). *Marine Policy*, 99: 382-390. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.10.041>.
- García-Lorenzo, I, Cabaleiro-Casal, M.J., Varela-Lafuente, M.M., 2019. Fishermen's Associations of the small-scale fisheries: Study applied to the participation in *Cofradías* of Galicia (MW Spain). *Ocean & Coastal Management*, 178: 104841. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.104841>

1. Introducción

La Comunidad Autónoma de Galicia, en el noroeste de España, mantuvo históricamente una significativa dependencia de la pesca. En la actualidad, el sector se encuentra dividido entre las actividades altamente industrializadas (pesca de altura y gran altura, granjas acuícolas) y la pesca a pequeña escala (pesca artesanal, costera y marisqueo). Estas pesquerías a pequeña escala son un sector significativo en el conjunto regional donde las embarcaciones y aparejos son propiedad de empresas familiares, dirigidas por una o pocas personas, que desarrollan procesos simples de explotación de los recursos y de bajo impacto ambiental (Surís y Santiago, 2014; Comisión Europea, 2016).

En este escenario, los mariscadores y pescadores de pequeña escala de Galicia se han asociado en las llamadas *Cofradías de Pescadores*, organizaciones regionales con competencias en la gestión de los recursos pesqueros. Estas competencias son otorgadas por las administraciones regionales, nacionales y supranacionales, últimas responsables de la actividad, creándose así un sistema de cogestión de recursos marinos. Entre las prioridades de este sistema está la explotación sostenible a largo plazo de la pesca y la consecuente protección ambiental, donde las cofradías participan principalmente en el ámbito local.

Las cofradías de pescadores tienen una larga tradición en Galicia y en España, proviniendo de épocas pasadas, y son reconocidas como entidades de Economía Social (Taboada, 2004; Gobierno de España, 2011; Xunta de Galicia, 2016; Federación Galega CP, 2018). En Galicia hay 63 cofradías, las cuales compaginan labores propias de la Administración Pública con una actividad empresarial gestionada de forma autónoma por sus miembros. Así, los miembros comparten y se benefician del uso y la explotación de los recursos marinos, cumpliendo con los principios cooperativos (Gobierno de España, 2001; Cervera, 2010; Astorkiza et al, 2018; García-Lorenzo et al, 2019a,b).

Como consecuencia del marco normativo, las actividades que realizan y su adaptación histórica, las cofradías tienen un carácter híbrido entre lo público y lo privado (Williamson, 2007; Mc Ginnis, Ostrom, 2014; Jentoft y Chuenpagdee, 2015) que condiciona su estructura organizativa y su actuación (García-Lorenzo et al, 2019a).

El objetivo de este trabajo es estudiar cómo contribuyen las cofradías de pescadores de Galicia, entidades de Economía Social que cogen los recursos naturales comunes, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, en primer lugar, se presenta a las cofradías remarcando sus aspectos más relevantes y, a continuación, se analizan las características que contribuyen y limitan estos objetivos. Basándose en casos de estudio anteriores, el análisis se centra en la protección de recursos marinos, del objetivo de Vida Submarina, y en la consecución de la equidad en la distribución de ingresos, del objetivo de Reducción de las Desigualdades. El trabajo termina resumiendo las principales conclusiones derivadas.

2. Las cofradías de pescadores de Galicia: entidades de Economía Social del sector pesquero

Las cofradías de pescadores son las principales organizaciones representativas de los pescadores a pequeña escala y mariscadores de Galicia. Tienen un origen privado, como una agrupación espontánea y libre de armadores y marineros para la defensa de sus intereses comunes. La necesidad de tener una protección mínima frente a los riesgos propios de la actividad pesquera, así como la incertidumbre en las capturas e ingresos, modelaron la organización de las personas relacionadas con esta actividad.

Esta tradición asociativa proviene de experiencias históricas de los siglos XI-XIII, siendo el gremio la primera forma organizativa conocida. Desde la abolición de los gremios en 1861, estas asociaciones han pasado por la forma de sociedad de socorro mutuo, pósito marítimo de

pescadores y diferentes tipologías de cofradías. La intervención del Estado en su organización, característica de las cofradías actuales, fue un hecho posterior a su nacimiento (Taboada, 2004).

La evolución en su forma organizativa fue paralela a los avances pesqueros. El uso del arte de pesca de cerco favoreció la pesca auto-organizada y el trabajo en grupos formados por varias familias, donde se necesitaban hombres para la pesca y mujeres para la elaboración y el mantenimiento de las redes. La posterior aparición del arte de arrastre y los avances tecnológicos provocados tras la revolución industrial, como la máquina de vapor, transformaron el escenario. La explotación pesquera se convirtió en una actividad más intensiva en capital y agresiva con el medio marino y aparecieron dos sectores diferenciados: la pesca de bajura, artesanal o local y la pesca de altura. Mientras que la pesca artesanal tuvo menor nivel de desarrollo, manteniendo métodos tradicionales de producción y actuando en la zona costera, la pesca de altura recibió grandes inversiones y se convirtió en una actividad industrial (Labarta, 1979).

La explotación intensiva y extensiva del medio marino influyó en cómo la literatura económica trataba no solo a los recursos pesqueros, sino a todos los recursos naturales renovables. Así, tras la Segunda Guerra Mundial y la creciente preocupación por la sobreexplotación, los estudios de los recursos naturales renovables como objeto específico y conjunto de análisis, alcanzaron relieve. Desde entonces, en la pesca, estos estudios han girado principalmente en torno a dos grandes enfoques que buscan las mejores soluciones de gestión sostenible (Garza y Varela, 2005): el análisis bioeconómico (Gordon, 1954; Scott, 1955; Schaefer, 1957; Clark y Munro, 1975; Arnason, 1989, 1994) y la Nueva Economía Institucional (Schlager and Ostrom, 1990, 1992; Mc Ginnis y Ostrom, 2014; Jentoft y Chuenpagdee, 2015; Linke y Bruckmeier, 2015).

Este desarrollo teórico se ha traducido en un marco internacional de gestión de los recursos marinos, aceptado por diferentes Estados y organismos internacionales y sustentado en la propiedad del medio natural y los derechos pesqueros (Stevenson, 1991). Desde la Convención de los Derechos del Mar de 1982, los Estados cuentan con las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE), donde son soberanos y ostentan la propiedad de los recursos. En el caso de España, su pertenencia a la Unión Europea implica la asunción del marco comunitario para las actividades dentro de su ZEE, teniendo la opción de definir competencias en aquellos aspectos y áreas que no regula directamente la Comisión Europea. La organización territorial española hizo que a su vez, el Estado, decidiese delegar algunas competencias de gestión en los organismos políticos regionales, las Comunidades Autónomas, principalmente en aguas interiores (UNCLOS, 1982; Comisión Europea, 2002; Gobierno de España, 2001, 2014; Xunta de Galicia, 2008, 2009).

En este contexto de diferentes sectores pesqueros y multitud de administraciones responsables de la gestión, la forma de asociación de los pescadores de pequeña escala se ha adaptado hasta conformarse las cofradías actuales. Las características básicas de las cofradías de España se establecen a nivel estatal y se definen, legalmente, como *corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, representativas de intereses económicos, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero* (Gobierno de España, 2001). Esta definición como corporación de derecho público ha permitido a las Comunidades Autónomas asumir las competencias de su regulación a través de leyes de pesca o mediante leyes y decretos específicos (Govern das Illes Balears, 1995; Junta de Andalucía, 1995, 2004; Generalitat de Catalunya, 1991, 2002; Gobierno del País Vasco, 1998; Xunta de Galicia, 2008, 2014).

En Galicia hay 63 cofradías con un total de 12.734 miembros con diferentes niveles de dedicación (Federación Galega CP, 2018). La mayoría tienen un tamaño similar a la pequeña empresa, aunque existe bastante diversidad en número de miembros y volumen de actividad. Estas organizaciones realizan su actividad sobre recursos marinos costeros, generalmente combinando pesca a pequeña escala, marisqueo¹ y, en algunos casos, actividades acuícolas.

¹ Ejercicio de la actividad extractiva, desarrollada a pie o desde embarcación, en la zona marítima o marítimo terrestre dirigido de modo exclusivo y con artes selectivas y específicas a la captura de una o varias especies de moluscos,

Pueden ser miembros de las cofradías cualquier empresario o trabajador perteneciente a estos sectores -incluida cualquier modalidad pesquera-, por ejemplo, pescadores, mariscadores, armadores y propietarios de parques de cultivo entre otros. Entre las funciones que realizan, la normativa llega a atribuir a las cofradías funciones propias de la Administración Pública (Xunta de Galicia, 2014; García-Lorenzo et al, 2019b).

Este carácter público de las cofradías de pescadores ha sido el principal objeto de análisis de los estudios previos sobre ellas, centrados tradicionalmente en la perspectiva histórica e institucional. Con base a estos estudios, analizando su evolución y aplicando los marcos de análisis de la Nueva Economía Institucional (Mc Ginnis y Ostrom, 2014; Jentoft y Chuenpagdee, 2015), se llega a situarlas como actores de la pesca a pequeña escala, caracterizando su actividad, sistemas de recurso y estrategias (García-Lorenzo et al., 2019a).

Paralelamente a sus funciones públicas, las cofradías realizan actividades empresariales (Astorkiza et al, 2018). Estas asociaciones llevan a cabo actividades de organización, producción y comercialización del sector pesquero, marisquero y de acuicultura, las cuales son gestionadas por sus miembros dentro del marco normativo establecido (García-Lorenzo et al, 2019b). La capacidad de acción de las cofradías se muestra mayor en los niveles institucionales de acción colectiva y operacional, siendo el carácter autogestionario especialmente importante en este último nivel (Fernández-Vidal y Muiño, 2014; Alló y Loureiro, 2017; Ballesteros, 2018). Relacionado con esta autogestión, las leyes de Economía Social de España y Galicia incluyen a las cofradías de pescadores en su ámbito de aplicación (Cervera, 2010; Gobierno de España, 2011; Xunta de Galicia, 2016).

Su origen como agrupación privada, la posterior intervención de la administración, las funciones que realizan y su inclusión como entidades de Economía Social, hacen que la cofradía de pescadores se encuentre entre el ámbito privado y público. Este doble carácter, donde no siempre es posible separar ambos aspectos, influye en su estructura y las sitúa como entidades híbridas (Williamson, 2007; Mc Ginnis, Ostrom, 2014; Jentoft y Chuenpagdee, 2015). Así, las cofradías son entidades asociativas con características y naturaleza público-privada, donde los miembros comparten y se benefician del uso y la explotación de los recursos marinos. Este papel dentro del sector pesquero le otorga la posibilidad de contribuir al desarrollo sostenible, principalmente a nivel local.

3. Influencia de las cofradías de pescadores de Galicia en el desarrollo sostenible

En este apartado se analiza la influencia de las cofradías de pescadores de Galicia en dos Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: el objetivo 14 de Vida Submarina y el 10 de Reducción de las Desigualdades. En concreto, la atención se centra en la protección de los recursos marinos costeros y de aguas interiores, en la equidad en el acceso a bienes comunes y en el reparto de rentas.

El apartado se basa en el estudio previo de las cofradías de pescadores, realizado desde el año 2015, y se divide en dos epígrafes, presentados como los principales puntos de unión con el desarrollo sostenible. Específicamente, se basa en el análisis teórico institucional sobre los procesos adaptativos de las cofradías (García-Lorenzo et al, 2019a) y en dos casos de estudio. El primero está centrado en la participación de los miembros en las cofradías, desde la perspectiva de la Economía Social y la Economía de la Participación (García-Lorenzo et al, 2019b; IAFEP, 2019) y el segundo en las características institucionales de las cofradías².

crustáceos, tunicados, equinodermos y otros invertebrados marinos, con fines de comercialización (Xunta de Galicia, 2008, 2009).

² Caso de estudio en proceso con entrevistas a los gestores de las cofradías, referenciado como: (caso de estudio).

3.1. Las cofradías dentro del sistema de cogestión de recursos marinos

En la actualidad, la mayoría de los recursos marinos son recursos de uso común y no es posible ostentar su propiedad plena. Como consecuencia, el derecho a explotar el recurso no viene dado por su propiedad, sino por la propiedad de determinados instrumentos de gestión pesquera (TAC, cuotas, licencias, etc.). Estos instrumentos permiten la explotación durante un determinado período temporal y son, habitualmente, gestionados por las administraciones competentes. En la pesca, la Unión Europea establece cada año una cantidad máxima que puede ser capturada, calculada a través de estudios bioeconómicos y evoluciones históricas, la cual se reparte entre los Estados Miembros. A su vez, éstos determinan el reparto entre las diferentes regiones, como las Comunidades Autónomas, e incluso el reparto entre las propias embarcaciones pesqueras (González, 2006).

Más allá de la complejidad del sistema, esta organización no sigue un enfoque exclusivamente top down, sino que se crea un sistema de cogestión para la gobernanza de los recursos pesqueros. La UE y los Estados Miembros, incluso las organizaciones regionales de forma indirecta, pueden participar en las decisiones de repartición de los recursos, su gestión, control y vigilancia.

El caso del marisqueo es diferente, pues son recursos sedentarios localizados principalmente en aguas interiores, donde la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta las competencias. Es más, dado el especial interés de la comunidad, el Tribunal Constitucional Español le atribuyó la competencia del marisqueo, independientemente de la zona interior o exterior de faena, dando prevalencia a la actividad frente al lugar (Barrio, 1998; Ballesteros, 2018). De esta forma, toda actividad sobre los recursos marisqueros, y parte de la pesca a pequeña escala realizada en aguas interiores, dependen de la regulación del órgano administrativo de la comunidad, la Xunta de Galicia (Garza et al, 1996; Caballero et al, 2008). En consecuencia, el sistema de gobernanza de estos recursos es regional, y la gestión entre la Xunta de Galicia y las organizaciones o personas que ostenten el derecho de explotación, como pueden ser las cofradías, es más próxima.

En la pesca a pequeña escala y el marisqueo de Galicia, el sistema de gobernanza está conformado por las administraciones y las cofradías, pero no de manera exclusiva. El asociacionismo pesquero de la región cuenta con una amplia diversidad de organizaciones, algunas de las cuales también pertenecen a la Economía Social. El desarrollo histórico del sector ha generado agrupaciones de armadores tanto de pesca costera como de altura y gran altura (asociaciones y cooperativas de armadores; cooperativas del mar; clústeres de pesca), y otros grupos con distintos fines, más o menos estables. Para adaptarse a la normativa europea, también se constituyeron “organizaciones de productores”, normalmente configuradas a partir de las asociaciones existentes (Cabaleiro et al, 2004; Caballero et al., 2008, 2014; Allo y Loureiro, 2017). Aunque no todas las experiencias han tenido éxito, estas asociaciones participan en la gestión pesquera de Galicia.

En el Cuadro 1 se observa la situación de las cofradías de pescadores de Galicia como actores de la pesca a pequeña escala y el marisqueo. Las cofradías están dentro de un sistema de gobernanza basado en la cogestión compartida entre diferentes entidades y que se articula a través de instrumentos de gestión. La finalidad es la explotación y protección de un sistema de recursos, en este caso recursos costeros y de aguas interiores. La participación de las cofradías en este sistema es doble, por su naturaleza pública colaboran como actores en la organización y, a su vez, son los usuarios que realizan la explotación privada de los recursos.

De esta forma, las cofradías tienen atribuidas funciones de gestión y protección de los recursos marinos. Por un lado, relacionado con su carácter público, deben velar por el cumplimiento de la normativa, vigilar determinadas zonas de dominio público y colaborar con la Administración en elaboración de estadísticas, labores de inspección y recolección de datos. Por otro lado, llevan a cabo funciones que se sitúan entre lo público y lo privado, como la organización y gestión de

planes de producción, de capturas y de comercialización. La participación de las cofradías en los instrumentos de gestión de la actividad marisquera es destacable. Las cofradías colaboran desde la fase de elaboración, estableciendo cada año el Plan General de Explotación Marisquera y otros Planes de Gestión específicos, de forma conjunta con la Xunta de Galicia. Estos planes son herramientas para la explotación sostenible y conservación de los recursos marinos, donde se estipulan los métodos de producción, las cantidades y los propietarios del derecho de explotación (Xunta de Galicia, 2014, 2017, 2019).

Cuadro 1. Las cofradías de Galicia dentro del sistema de cogestión de recursos marinos

<p style="text-align: center;">SISTEMA DE RECURSOS NATURALES</p> <p>Los sistemas de recursos sobre los que actúan son</p> <p style="text-align: center;">recursos costeros y de aguas interiores,</p> <p><i>(Móviles -Caladero Nacional, Pesca en aguas interiores, Reservas Marinas- y Sedentarios - Marisqueo, Reservas Marinas-)</i></p> <p>de los cuales se obtienen unidades de recurso como pescado, marisco y algas.</p> <p><i>(Merluza, Sardina, Jurel, Caballa, Bonito del Norte, Pulpo, Almejas, Berberecho, Mejillón, Percebe, Erizo, Algas, etc.)</i></p>	<p style="text-align: center;">SISTEMA DE GOBERNANZA</p> <p>El sistema de gestión de los recursos marinos es un sistema de cogestión, donde</p> <p style="text-align: center;">participan diferentes entidades</p> <p><i>(Unión Europea, Estado Español, Comunidad Autónoma -Xunta de Galicia-, Cofradías de pescadores, Otras asociaciones de pescadores)</i></p> <p>y se aplican instrumentos para la explotación sostenible de los recursos.</p> <p><i>(TAC´s y cuotas; Licencias y Control de outputs; Permisos de explotación; Concesiones, etc)</i></p>
<p style="text-align: center;">COFRADÍAS DE PESCADORES</p> <p>Como actores y usuarios de estos sistemas, en Galicia hay 63 Cofradías de Pescadores con 12.734 miembros, principalmente armadores, pescadores y mariscadores.</p> <p>Estas asociaciones desarrollan actividades de cogestión y explotación de los recursos, las cuales son auto-organizadas por sus miembros a través de los órganos sociales.</p> <p><i>(Organización del sector; Producción pesquera, marisquera o acuícola; Comercialización de productos pesqueros; Actividades complementarias; Información; Procesos de decisión; Vigilancia; Control; Relaciones Externas)</i></p> <p>Su estructura interna, determinada por la evolución histórica y el seguimiento de los principios cooperativos, influye en la forma de realizar estas actividades y en su relación con el medio.</p> <p><i>(Adhesión libre y voluntaria; Gestión democrática; Participación económica; Autonomía e independencia; Educación, formación e información; Cooperación entre cooperativas; Interés por la comunidad)</i></p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de McGinnis y Ostrom (2014) y García-Lorenzo et al (2019a,b).

Para trabajar con las administraciones europeas, nacionales y regionales en estas actividades, las cofradías tienen un lugar dentro de los procesos de toma de decisiones. Dependiendo de la actividad, son parte activa del proceso de decisión, son consultadas o, como mínimo, tienen el derecho a solicitar información sobre cualquier materia pesquera (Xunta de Galicia, 2014). Sin embargo, este sistema de gestión no está exento de problemas. Una demanda habitual es que las formas de representación de las cofradías en las administraciones son muy adecuadas, pero poco efectivas. Es decir, existen múltiples canales para participar en la toma de decisiones y sus propuestas son escuchadas, sin embargo, no son aplicadas. La actitud por parte de las administraciones suele ser más propensa a la centralización que a la cogestión y esto puede desincentivar la participación. Así, los conflictos surgen de manera recurrente por temas como el reparto de cuotas, la propuesta de nuevas leyes, las medidas de seguridad o las sanciones, donde las cofradías presionan a favor de sus intereses. La cogestión parece mostrarse más eficaz en las actividades marisqueras, donde las administraciones competentes son más próximas, los recursos sedentarios, el territorio de explotación delimitado y existe una mejor definición de los términos de uso de los derechos pesqueros (caso de estudio, García-Lorenzo et al, 2019a).

3.2. La actividad auto-organizada de las cofradías y los principios cooperativos

Hasta ahora se ha analizado qué funciones que tienen encomendadas las cofradías dentro del sistema de gobernanza, sin embargo, el cómo afrontan estas funciones también puede suponer una ventaja para el desarrollo sostenible. Las cofradías no dejan de ser un grupo de pescadores y mariscadores que se asocian voluntariamente para explotar un recurso de forma común. Como grupo, la estructura interna y funcionamiento de las cofradías están condicionados por dos características principales: (1) su origen tradicional y los procesos sufridos para adaptarse a las condiciones históricas; (2) su carácter privado auto-organizado y el cumplimiento de los principios cooperativos, que la han llevado hasta su actual definición como entidad de Economía Social.

Los pescadores y mariscadores de la cofradía están ligados al territorio donde desarrollan su actividad productiva, percibiendo al recurso como un medio de subsistencia para su entorno y familia. Este hecho junto con la larga historia asociativa de la que proviene la cofradía, hacen que existan procesos de continuidad en la relación con el medio ambiente y que se produzca un aprovechamiento de la tradición en su explotación y conservación. Así, los miembros de las cofradías realizan las labores de producción pesquera y marisquera de modo colectivo, aplicando métodos de producción tradicionales. En la pesca, los armadores y pescadores cooperan al extraer el recurso con sus propios medios de producción, mientras que en el marisqueo la cooperación es mayor. Los mariscadores extraen el recurso de forma conjunta, pero también participan en otras labores colectivas establecidas en los Planes de Gestión, como la siembra, limpieza y vigilancia (Xunta de Galicia, 2017, 2019; García-Lorenzo et al, 2019b).

Los procesos adaptativos hicieron que la cooperación necesaria en las tareas productivas se extendiese también a la comercialización, con la finalidad de no competir en los mercados (González-Arce, 2011; García-Lorenzo et al, 2019a). Así, en la actualidad, las cofradías venden de manera conjunta los productos obtenidos de la explotación de recursos. La comercialización se centra en la venta inicial de productos pesqueros y se realiza en las lonjas -mercado para la exhibición y venta de productos frescos- (Gobierno de España, 2001). En Galicia, alrededor del 75% de las cofradías gestionan su propia lonja y pueden decidir sobre la estrategia operacional, como las tasas a pagar, las horas de apertura o las formas de venta (García-Lorenzo et al, 2019b).

La evolución en la forma organizativa de la cofradía ha hecho que los pescadores y mariscadores auto-organicen estas labores de producción y la comercialización a través de sus órganos sociales, cumpliéndose con el principio de gestión democrática. Estos órganos representan a la cofradía frente a la administración, se eligen democráticamente y están formados por los propios miembros. A su vez, el sistema de toma de decisiones dentro de ellos se realiza de forma democrática, cada representante tiene derecho a un voto. Los pescadores gestionan su actividad y tienen vías directas para informarse y comunicar sus problemas, como

el tablón de anuncios, el correo electrónico o medios informales. Este sistema es más complejo que una persona un voto, debido a la variedad de miembros que conviven en la cofradía, lo cual representa algunas desventajas. Puede darse el caso de la infrarrepresentación de algún colectivo y el número de mujeres representantes es casi exclusivo del sector marisquero (Xunta de Galicia, 2014; García-Lorenzo et al, 2019b). Pese a ello, la participación de los miembros en los órganos sociales, y la participación de estos en el sistema de gobernanza pesquero, provee un canal de información y comunicación entre los productores y las administraciones. Al igual que en el punto anterior, los canales internos no siempre son efectivos y existen pequeños conflictos en la organización interna (caso de estudio).

Esta actividad auto-organizada de las cofradías tiene repercusiones en la protección de los recursos y en la reducción de las desigualdades. En primer lugar, tanto los pescadores por su vinculación con el medio y su tradición, como la normativa, favorecen las actividades menos intensivas y agresivas con el medio marino. Los métodos tradicionales de producción de la pesca a pequeña escala y el marisqueo, las labores de vigilancia y las restricciones en la explotación son parte de esta estrategia. Aun así, se aprecian dos características relevantes del comportamiento de los pescadores que pueden suponer una desventaja: (1) una actitud conservadora frente a la gestión pesquera, que protege el recurso, pero puede desfavorecer la innovación y acciones de mejora; (2) y una visión cortoplacista en busca de intereses individuales, que choca con el objetivo a largo plazo de la sostenibilidad (García-Lorenzo et al, 2019a). En segundo lugar, que sean los propios pescadores y mariscadores quienes participen en la cogestión de los recursos marinos, es una fuente importante de conocimiento para estudiar los problemas de la sostenibilidad. Por ejemplo, se aprecia que los pescadores perciben el declive de los stocks de peces, la pérdida de hábitats y la contaminación de los mares como los problemas medioambientales más relevantes, relegando otros como la urbanización costera, las aguas residuales o la erosión costera (Stobberup et al, 2017). El conocimiento de estas actitudes es relevante para una adecuada planificación de las estrategias futuras en gestión del litoral.

En relación a la reducción de las desigualdades, la cofradía lleva a cabo la producción y la comercialización de productos pesqueros como actividad empresarial y privada que cumple con el principio de participación económica. Al igual que en las cooperativas, no es posible pertenecer a la cofradía si no se realiza una actividad pesquera, marisquera o acuícola, es decir, si no se participa en la actividad real de la organización. De esta forma, los resultados de la actividad empresarial se aplican en función del trabajo o servicio aportado por los pescadores, no por la aportación de capital a la entidad. La renta residual se traslada a los miembros a través de la ventaja en precios, y el análisis muestra que la cofradía ofrece los mejores precios posibles a sus miembros, llegando a ser los resultados económicos muy reducidos o nulos (García-Lorenzo et al, 2019b). Realizar esta actividad empresarial en un entorno local y rural conlleva ventajas para el desarrollo endógeno y sostenible de la región como: (1) la fijación de población y menor necesidad de flujos migratorios; (2) el establecimiento de canales para aplicar las políticas de desarrollo rural; (3) y la generación de valor añadido a la región, mediante el cual la riqueza creada revierte en los actores que la han originado. Además, el cumplimiento del principio de participación económica favorece el reparto equitativo de rentas sobre la acumulación de capital (Cabaleiro, 2004). Como contrapartida, esta falta de capital dificulta las nuevas estrategias y las grandes inversiones tecnológicas.

Además de las actividades de producción y de comercialización, las cofradías realizan otras actividades complementarias que se relacionan con los principios cooperativos de educación, formación e información e interés por la comunidad. Estas actividades se centran en la prestación de servicios y pueden ser: formativas –cursos de marisqueo, de títulos de pesca, gestión cooperativa; medidas de seguridad y sanidad o protección de los recursos-; administrativas –renovación de permisos, asesoría o impuestos-; turísticas o de conservación del patrimonio cultural y ambiental –gestión de museos, lonjas turísticas, turismo marino, fiestas patronales o colaboración en clubes deportivos- (García-Lorenzo et al, 2019b, caso de estudio). Del mismo modo, la cooperación entre cooperativas también está presente en el sector, habiendo una Federación Gallega de Cofradías de Pescadores y tres Federaciones Provinciales. Estas organizaciones facilitan la representación de sus intereses como interlocutores

reconocidos y organizan múltiples actividades. Igualmente, las cofradías colaboran de manera bilateral entre ellas, normalmente con entidades próximas geográficamente (Federación Gallega de CP, 2018; Federación Provincial de CP de Lugo, 2018).

Al realizar su actividad sobre recursos comunes, hay una característica de las empresas de Economía Social que influye en la equidad en el acceso a bienes. Las cofradías cumplen el principio de adhesión libre y voluntaria, de forma que cualquier persona que tenga los requisitos necesarios para realizar la actividad pesquera y marisquera puede ser miembro. No es posible excluir a nadie de la explotación de un recurso común por motivos subjetivos de una cofradía, solamente en función de estos requisitos legales establecidos para evitar la sobreexplotación y asegurar la correcta realización de la actividad. Cualquier persona que los posea puede entrar a forma parte la cofradía y, consecuentemente, del proceso de toma de decisiones interno y externo (García-Lorenzo et al, 2019b). Esto se ve reflejado en el análisis financiero de las cofradías, donde el resultado del ejercicio, cuando es positivo, revierte a la cofradía y permanece como fondos propios de la entidad. Los miembros no tienen derecho a una participación en estos beneficios ni a una compensación económica a su salida de la cofradía, como pueden ser el retorno cooperativo o la aportación al capital social de las sociedades cooperativas (Cabaleiro, 2004). Consecuentemente, parte de los beneficios de la explotación de un recurso común se comparten con la sociedad local.

Las cofradías, administraciones y principalmente las mariscadoras, también han jugado un papel importante en el acceso de la mujer al mercado laboral. La pesca a pequeña escala es una actividad realizada tradicionalmente por núcleos familiares, donde la mujer siempre ha estado presente. En el caso de Galicia, las mujeres se concentraban en la fabricación de redes, las fábricas de procesado de productos pesqueros y en el marisqueo a pie³. Hasta la década de los sesenta el marisqueo era considerado una mera actividad de autoconsumo y subsistencia y, tras muchos esfuerzos e intentos, en la actualidad es una actividad profesionalizada, realizada mayormente por mujeres y con representación en las cofradías (Marugán, 2004). Aun así, siguen existiendo conflictos internos en las cofradías por motivo de género y su presencia está bastante limitada al marisqueo, siendo minoritarios los casos de mujeres armadoras o pescadoras (caso de estudio). En el sector pesquero, el estudio de la participación de las mujeres mejora la gestión de la explotación; sin embargo, la perspectiva de género aún es excluida de muchos análisis, existiendo falta de datos e informaciones sesgadas (Kleiber et al, 2015).

4. Conclusiones

Las cofradías de pescadores de Galicia juegan un papel importante en la gestión y explotación de los recursos marinos. Esta posición les permite influir en algunos aspectos identificados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la protección de los recursos y la equidad en el reparto de ingresos y en el acceso a bienes comunes. Las principales causas que sustentan esta influencia son su situación como actores y usuarios dentro del sistema de cogestión pesquera y marisquera y su estructura organizativa de naturaleza público-privada. Esta estructura nace de la adaptación a las condiciones institucionales históricas y del carácter auto-organizado, y ha llevado a las cofradías a enmarcarse como entidades de Economía Social que cumplen los principios cooperativos.

Las cofradías comparten la gestión de los recursos costeros y de aguas interiores con las administraciones públicas y otras entidades del sector, protegiéndolos de manera conjunta y contribuyendo al objetivo de Vida Submarina. En concreto, ellas colaboran en la organización del sector, en las labores de control y vigilancia, y en la gestión de planes de producción y comercialización sostenibles. Para cumplir con estos cometidos, las cofradías participan activamente en los procesos de tomas de decisiones de la cogestión pesquera, aunque esta participación no siempre es efectiva. Las administraciones tienden a tener una actitud

³ En el marisqueo existen diferentes modalidades según los métodos de explotación, y las mujeres se concentran en el llamado “marisqueo a pie”, donde no se requiere de embarcación para su recolección.

centralizada y surgen múltiples conflictos. En este sentido, las políticas públicas deberían favorecer una participación más eficaz de las cofradías. En entornos locales, la inclusión de las demandas de los usuarios en los procesos de decisión, así como la concesión de una mayor capacidad de auto-organización, mejora la cogestión del recurso. Esta situación se muestra en el caso del marisqueo, donde las administraciones competentes son regionales y están próximas a las cofradías.

La vinculación al territorio de estas organizaciones y la forma colectiva de explotación también fomenta la percepción del recurso como un medio de subsistencia y aporta resiliencia al sector. Se mantienen los métodos tradicionales de producción, haciendo la actividad menos intensiva y agresiva con el medio marino, y se consigue un conocimiento más cercano y real del recurso, obteniendo información útil para la gestión pesquera. A pesar de esto, se aprecian actitudes conservadoras y cortoplacistas entre los pescadores, derivadas de la confluencia de intereses, que pueden ir en contra del desarrollo sostenible. Las futuras políticas deberían encaminarse hacia el fomento de la sostenibilidad a largo plazo y desincentivar estas actitudes cortoplacistas. Mejorar la regulación sobre sanciones y proporcionar una línea de continuidad en las políticas, donde los pescadores y mariscadores sientan seguros sus derechos sobre el recurso, fomentaría su visión a largo plazo.

Por otro lado, las cofradías llevan a cabo su actividad empresarial en un entorno local y rural, impulsando el desarrollo endógeno de la región a través de la fijación de población y la generación de valor añadido. Que esta actividad se realice de manera colectiva, democrática y cumpliendo con el principio de participación económica contribuye a la consecución del objetivo de Reducción de Desigualdades. Al percibir las rentas en función del trabajo y no de la aportación de capital, se favorece un reparto más equitativo de los beneficios entre los pescadores y mariscadores, incluidas las mujeres. Esta es una característica distintiva de las empresas de Economía Social que, en el caso de las cofradías, tiene un segundo impacto positivo. La explotación cooperativa del ámbito marino reduce las desigualdades de acceso a un recurso de propiedad común y revierte parte de sus beneficios en la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Alló, M., Loureiro, M.L., 2017. The role of social norms on conservation programmes in shellfish fisheries, *Marine Policy* 84: 134-141.
- Arnason, R., 1989. Minimum Information Management with Help of Catch Quotas, en P. Neher, R. Arnason y N. Mollet (eds.), *Right Based Fishing*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers: 215-240.
- Arnason, R., 1994. Theoretical and practical fishery management, en E. A. Loayza (ed.), *Managing Fishery Resources*, Washington D.C: World Bank Discussion Papers, Fishery Series: 3-10.
- Astorkiza, K., del Valle, I, 2018. An economic analysis of private side of fishermen's cofradías' activity on the Cantabrian Sea. *Marine Policy*, 90: 152-159
- Ballesteros, M.A, 2018. Gobernanza policéntrica en sistemas socioecológicos complejos: la gestión de la pesquería del pulpo (*Octopus vulgaris*) en Galicia. Tesis Doctoral. Universidad de Vigo.
- Barrio, G, 1998. Régimen jurídico de la pesca marítima, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- Bjorndal, T., Munro, G., 2012. *The Economics and Management of World Fisheries*. Oxford University Press. ISBN 978-0- 19-957675.
- Cabaleiro Casal, M.J., 2004. La intercooperación de las sociedades cooperativas. Su aplicación en el desarrollo rural integral de la Comunidad Autónoma de Galicia. Tesis Doctoral. Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais, Xunta de Galicia.
- Cabaleiro Casal, M.J., André Fernández, R., Gómez Cortés, S., 2004. Las sociedades cooperativas del mar: impedimentos para su implantación en Galicia. *Revista de Estudios Cooperativos*, 84: 7-35.
- Caballero-Miguez, G., Garza-Gil, M.D., Varela-Lafuente, M.M., 2008. "Institutions and Management of Fishing Resources: The governance of the Galician model". *Ocean & Coastal Management*, 51, 8-9, 625-631.
- Caballero-Miguez, G., Varela-Lafuente, M.M., Garza-Gil, M.D., 2014. "Institutional change, fishing rights and governance mechanisms. The dynamics of the Spanish 300 fleet on the Grand Sole fishing grounds", *Marine Policy*, 44, pp. 465-472.
- Cervera, A., 2010. Percepción cooperativa de las cofradías de pescadores: un estudio empírico. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 102, 3:7-32.
- Clark, C.W., Munro, G.R., 1975. The economics of fishing and the modern capital theory: A simplified approach. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2, 2: 92-106.
- Comisión Europea, 2002. Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:l66006> (acceso el 25.01.19).
- Comisión Europea, 2016. Small Scale Coast Fleet in the EU. https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/publications/2016-small-scale-coastal-fleet_en.pdf (acceso el 27.08.18).
- Federación Gallega de Cofradías de Pescadores (CP), 2018. Cofradías. <http://confrariasgalicia.org/> (acceso el 27.08.18).
- Federación Provincial de Cofradías de Pescadores (CP) de Lugo, 2018. La federación. <http://cofradiaslugo.com/es/> (acceso el 25.01.19).
- Fernández-Vidal; D., Muiño, R., 2014. Fact or fiction? Assessing governance and co-management of Marine Reserves of Fishing Interest in Cedeira and Lira (NW Spain), *Marine Policy*, 47:15-22.
- García-Lorenzo, I, Varela-Lafuente, M.M., Garza-Gil; M.D, 2019a. Adaptative processes in small-scale traditional fishermen's organisations. The case of the *Cofradías* in Galicia (NW Spain). *Marine Policy*, 99: 382-390. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.10.041>.
- García-Lorenzo, I., Cabaleiro-Casal, M.J., Varela-Lafuente, M.M., 2019b. Fishermen's Associations of the small-scale fisheries: Study applied to the participation in *Cofradías* of Galicia (MW Spain). *Ocean & Coastal Management*, 178: 104841. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.104841>
- Garza-Gil, M.D., Iglesias-Malvido, C., Surís-Regueiro, J., Varela-Lafuente, M., 1996. The Spanish case regarding fishing regulation, *Marine Policy*, 20, 3: 249-259.

- Garza-Gil, M.D., Varela-Lafuente, M.M, 2005. The profitability of the Spanish swordfish fleet in the North Atlantic. *Marine Policy*, 29, 6: 533-538.
- Generalitat de Catalunya, 1991. Decreto 152/1991, de 17 de junio, de regulación de las cofradías de pescadores. DOGC nº 1472. https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=64906&language=es_ES
- Generalitat de Catalunya, 2002. Ley 22/2002, de 12 de julio, de cofradías de pescadores. DOGC nº 3684. https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=288985&language=es_ES
- Gobierno de España, 2001. Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. BOE nº 75. <https://www.boe.es/boe/dias/2001/03/28/pdfs/A11509-11532.pdf>
- Gobierno de España, 2011. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. BOE nº 76. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-5708>
- Gobierno de España, 2014. Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la de Pesca Marítima del Estado. BOE nº 313. <https://www.boe.es/boe/dias/2014/12/27/pdfs/BOE-A-2014-13516.pdf>
- Gobierno del País Vasco (Eusko Jaurlaritz), 1998. Ley 16/1998, de 25 de junio, de cofradías de pescadores. BOPV nº 129. <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1998/07/9803171a.pdf>
- González-Arce, J.D., 2011. Análisis comparativo de las cofradías de pescadores de Castilla (siglos XII-XV). *Historias, Instituciones, Documentos*, (38), 141-217.
- González-Laxe, F, 2006. Transferability of fishing rights: The Spanish case. *Marine Policy* 2006; 30: 379-388.
- Gordon, H.S., 1954. Economic Theory of Common Property Resource: the Fishery. *Journal of Political Economy*, 62: 124-142.
- Govern Illes Balears, 1995. Decreto 61/1995, de 2 de junio, por el que se regulan las cofradías de pescadores y sus federaciones. BOIB nº 80. <http://boib.caib.es/pdf/1995/19950624-80.pdf>
- IAFEP, International Association for the Economics of Participation, 2019. <http://www.iafep.org/> (acceso el 24.01.2019)
- Jentoft, S., 2004. Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change? *Marine Policy*, 28, 137-149.
- Jentoft, S., Chuenpagdee, R. (Eds.), 2015. Interactive governance for small-fisheries. *Global Reflections*. Centre for Maritime Research MARE. Springer Int. Pub. Switzerland.
- Junta de Andalucía, 1995. Decreto 145/1995, de 6 de junio, sobre Cofradías de Pescadores y sus Federaciones. BOJA nº 92. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/1995/92/d1.pdf>
- Junta de Andalucía, 2004. Decreto 86/2004, de 2 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores y sus Federaciones. BOJA nº 52. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/52/d3.pdf>
- Kleiber, D., Harris, L.M., Vicent, A.C.J., 2015. Gender and small-scale fisheries: a case for counting women and beyond. *Fish and Fisheries*, 16, 547-562.
- Labarta, U, 1979. Galicia mariñeira. Historia económica e científica en VV.AA., Estudio y explotación del mar en Galicia, 11-72, Santiago de Compostela.
- Linke, S., Bruckmeier, K., 2015. Co-management in fisheries. Experiences and changing approaches in Europe. *Ocean & Coastal Management*, 104, 170-181.
- Marugán Pintos, B., (2004). E colleron ese tren... Profesionalización das mariscadoras galegas. Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos, Xunta de Galicia, ISBN: 84-453-3927-3.
- Mc Ginnis, M.D., Ostrom, E., 2014. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. *Ecology and Society*, 19, 2: 30.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schaefer, M.B., 1957. Some considerations of the dynamics of population important to the management of the commercial marine fisheries. *Journal of Fisheries Researchs Board of Canada*, 14, 5: 669-681.
- Schlager, E., Ostrom, E., 1992. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics* 68(3), 249-262.
- Scott, A.D., 1955. The Fishery: The objectives of Sole Ownership. *Journal of Political Economy*, 63: 116-124.

- Stevenson, G, 1991. Common Property Economics. A general Theory and Land Use Applications. Cambridge U.P.
- Stobberup, K.; Garza-Gil, M.D.; Stirnemann-Relot, A.R.; Franceschelli, N.; Blomeyer, R., 2017. Small-scale Fisheries and “Blue Growth” in the EU, 2017 Research for PECH Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Suris-Regueiro, J.C, Santiago, J.L., 2014. Characterization of fisheries dependence in Galicia (Spain). *Marine Policy* 47, 99-109.
- Taboada, M. S., 2004. El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la cofradía de pescadores gallega. Estudio de casos. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- UNCLOS, 1982. Unit Nation Conventions on the Law of the Sea.
http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (acceso el 08.01.19).
- Williamson, O, 2007. An interview with Oliver Williamson. *Journal of Institutional Economics*; 3 (3): 373-386.
- Xunta de Galicia, 1993. Plan de Recursos pesqueros y Marisqueros. Decreto 424/1993, de 17 de diciembre. DOG nº 13, pp. 203-208. <https://www.xunta.gal/diario-oficial-galicia>
- Xunta de Galicia, 1998. Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de cooperativas de Galicia. DOG nº 251, de 30 de diciembre de 1998 y BOE nº 72, de 25 de marzo de 1999.
- Xunta de Galicia, 2008. Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia. BOE nº 15. <https://www.boe.es/boe/dias/2009/01/17/pdfs/BOE-A-2009-805.pdf>
- Xunta De Galicia, 2009. Ley 6/2009, de 11 de diciembre, de modificación de la Ley de pesca de Galicia. BOE nº 30. <http://www.boe.es/boe/dias/2010/02/04/pdfs/BOE-A-2010-1706.pdf>
- Xunta de Galicia, 2014. Decreto 8/2014, de 16 de enero, por el que se regulan las cofradías de pescadores de Galicia y a sus federaciones. DOG nº 19. https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2014/20140129/AnuncioG0165-220114-0009_es.html
- Xunta de Galicia, 2016. Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de Galicia. BOE nº 147. <https://www.boe.es/boe/dias/2016/06/18/pdfs/BOE-A-2016-5943.pdf>
- Xunta de Galicia, 2017. Orden por la que se aprueba el Plan general de explotación marisquera para el año 2018. DOG nº 246. https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2017/20171229/AnuncioG0427-261217-0004_es.html.
- Xunta de Galicia. 2019. Planes de Explotación; 2018. <https://www.pescadegalicia.gal/PlanesExp/index.htm>. (acceso el 25/01/19).