



ATRÉVETE A CO-GOBERNAR - DICIEMBRE 2024

Guía para la buena gobernanza local de la pesca artesanal

Fortalecimiento de la gobernanza de la pesca artesanal

UNA INICIATIVA DE COOPERACIÓN TRIANGULAR DE LA **Ventana Adelante2024** COFINANCIADA POR LA UNIÓN EUROPEA

www.adelante2.eu

BENEFICIARIO



CONFREM
CONSEJO REGULADOR DE PRODUCTOS DE PESCA ARTESANAL
E BOCA FRODO DE PRODUCTOS DE PESCA ARTESANAL

PRIMER OFERENTE



SEGUNDO OFERENTE



ENTIDADES COLABORADORAS

Secretaría Nacional de Pesca Artesanal del Ministerio de Pesca y Acuicultura de Brasil
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile
Federación de Cofradías de Pescadores de Cádiz, España
Fundación ETEA, España
Red Internacional de Pesca Artesanal de Pequeña Escala

Coordinación editorial y supervisión:

Programa ADELANTE, Comisión Europea - Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo América Latina y el Caribe (DEVCO.G).
Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)

Realizado por:

David Florido del Corral

Con la colaboración de:

Helena Pérez Guadamuz

Agradecimientos:

Comisión Nacional para el Fortalecimiento de las Reservas Extractivas y los Pueblos Extractivos Costeros y Marinos Tradicionales (CONFREM)
Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH).
Organización de Productores Pesqueros Artesanales de Conil (OPP72)
Ministerio de Pesca de Brasil
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de Chile
Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural.

Citar la publicación como:

Guía para la buena gobernanza local de la pesca artesanal

ATRÉVETE A CO-GOBERNAR - DICIEMBRE 2024

Guía para la **buena gobernanza local** de la pesca artesanal

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Los contenidos de esta publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso reflejan las opiniones de la Unión Europea.

Introducción

▼ Estructura y sentido del manual: cuál es su lógica interna

Este documento se puede entender como un manual en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, porque aporta una serie de conceptos y categorías analíticas en relación con su objeto: las pesquerías de pequeña escala y artesanales (PPE) y la gobernanza, además de otras categorías fundamentales para entender la vinculación entre ellas, como la sustentabilidad. Los conceptos son herramientas de conocimiento, que sirven para relacionarnos con el mundo. En este caso, nos deben servir para entender las recomendaciones de métodos, prácticas, que constituyen el segundo sentido de este documento: ofrecer indicaciones metodológicas y de procedimiento que ayuden a responsables políticos, técnicos y teóricos a pensar de qué modo poner en funcionamiento una teoría de las PPE y de su gobierno, en un contexto complejo y sometido a cambios en el marco ambiental, social, económico y político que están poniendo en juego el mantenimiento de las comunidades humanas portadoras de la cultura que hace posible la PPE.

El manual también tiene una intención normativa: es decir, pretende justificar la necesidad de cambio en el sistema de gobierno, no sólo para responder ante ese marco de crisis multidimensional, sino porque partimos del convencimiento político y ético de que es necesario incorporar criterios de justicia social, cuidado a los ecosistemas desde dentro de los mismos, horizontalidad en los mecanismos políticos y principios de respeto a la diversidad cultural que encarnan los colectivos sociales que llevan a cabo la PPE. Nos referiremos a ellas como comunidades PPE. En definitiva, el sentido de esta propuesta es promover un modelo de gobernanza de la pesca artesanal basada en valores de sostenibilidad, cogestión y equidad y fundamentada en los recursos y saberes locales compartidos. Y lleva asociada un segundo documento: una relación de buenas prácticas.



Desde el punto de vistas metodológico, el documento se elabora a partir de una tradición de pensamiento en la sociología de la gobernanza marina y pesquera, que se viene constituyendo desde finales de los años noventa. Nos hemos permitido incorporar referencias bibliográficas que pueden servir para profundizar en las ideas y principios que se exponen. Además, el contenido de este documento también viene alimentado por una experiencia de campo, generada en las visitas llevadas a cabo en la *Iniciativa de Cooperación Triangular 'Gobernanza de la pesca artesanal para una transición verde y justa'* en el marco del programa Adelante 2 de la Unión Europea. El proyecto está liderado por La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) con el objetivo de fortalecer la pesca artesanal en América Latina y el Caribe y se puede considerar un paso más en las actividades de colaboración que se ponen en marcha por la Red Iberoamericana de Pesca Artesanal y de Pequeña Escala (RIPAPE). De las organizaciones que conforman esta red, tres son las que integran la iniciativa: CONFREM (Comisión Nacional para el Fortalecimiento de las Reservas Extractivas y los Pueblos Extractivos Costeros y Marinos Tradicionales), CONAPACH (Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile) y OPP72 (Organización de Productores Pesqueros Artesanales de la Lonja de Conil, España).

El proyecto se ha sustanciado en tres visitas en territorios donde operan las organizaciones participantes. Han contado tanto, por una parte, con seminarios y encuentros de reflexión, con responsables políticos y responsables de organizaciones de pescadores, así como personal de asistencia técnica a estas entidades; por otra, con visitas sobre el terreno, que ha permitido tomar contacto con hombres y mujeres del mar, implicados en actividades y proyectos locales, lo que nos han permitido compartir experiencias e inquietudes de primera mano. En puertos, lonjas, caletas y playas. Como resultado de las visitas se han generado diversos documentos, uno de los cuales, en particular, puede entenderse como un complemento para este manual: aquel que ofrece una síntesis fundamental de los sistemas de gobierno más relacionadas con la pesca artesanal en los tres territorios participantes en el proyecto: Brasil, Chile y Andalucía (España) (anexo I). Estos documentos también han sido compartidos con los miembros participantes de la iniciativa, y han sido expuestos en un seminario virtual para el conocimiento de las partes implicadas.

FIGURA 1. Proceso que articula la estructura del manual



FUENTE: Elaboración propia.

▼ Estructura del documento

El manual se estructura en cinco grandes apartados (figura 1), que mantienen una relación solidaria necesaria entre sí. Es decir: sólo asumiendo las implicaciones de la categorización de las comunidades PPE y del marco conflictivo al que se enfrentan en el contexto contemporáneo puede entenderse la necesidad radical de trabajar un modelo de gobernanza que busca atender a la diversidad de dimensiones de la sostenibilidad que proponemos, vinculada al planteamiento de FAO de incorporar criterios éticos en los mecanismos de gobierno. A partir de ahí, se entienden los nueve atributos y recomendaciones que se ofrecen para poner en marcha el sistema de gobierno que refleje el modelo de gobernanza.

Así, nos esforzamos en la primera parte para hacer ver que las comunidades PPE no son sólo sistemas de extracción pesquera. Son colectivos humanos, diversos internamente, con mecanismos de relación duradera con los ecosistemas marinos, incluyendo prácticas de cuidado y gestión, relaciones sociales y laborales que organizan la actividad económica y la vida cotidiana, dibujando paisajes, todo lo cual compromete la identidad de esos colectivos.

Globalmente entendidas, las comunidades PPE y sus entornos socio-ambientales constituyen socio-ecosistemas. Si atendiéramos sólo a la dimensión interna de las comunidades PPE, podríamos mejorar su configuración, pero quedaría fuera de nuestro alcance el conjunto de presiones externas que están comprometiendo decisivamente la continuidad de estos colectivos. Por tanto, hemos constatado que los entornos conforman un complejo conjunto de presiones, problemáticas y desafíos, que están poniendo en riesgo la viabilidad económica, social (cultural, en definitiva) de esas comunidades, a pesar de la larga experiencia de modos resilientes que estas comunidades han mostrado a lo largo de la historia para reproducirse socialmente. Sólo teniendo en cuenta la combinación de desafíos políticos, ambientales, sociales y económicos podemos pensar en principios de gobernanza ajustados a esta realidad y en procedimientos para acercarse en lo posible al ideal del modelo.

Hay, además, un argumento de urgencia: las incidencias vinculadas al cambio climático en el medio marino y la irrupción de nuevos actores, usos y actividades en el borde costero, manglares y medio marino, en el marco del denominado Crecimiento Azul o Economía Azul, nos indican que la velocidad y la magnitud del reto se ha incrementado en el horizonte actual, en el plano ambiental, económico y político.

Si tenemos en cuenta el concepto multidimensional de sostenibilidad y su plasmación de ejes de gobernanza definidos, nos daremos cuenta que la acción de gestión no es una tarea técnica, que persiga objetivos de conservación ambiental o de eficiencia económica. No sólo pone en relación poblaciones de peces y hábitats entendidos como artefactos ajenos a las comunidades humanas, sino que incorpora criterios éticos, de equidad y justicia social, de fortalecimiento político de comunidades minorizadas y de solicitud de responsabilidad a éstas, así como de reclamación de distribución de poder entre otras instancias, del poder de control y de la toma de decisiones de las administraciones y del poder de las agencias académicas, para aportar conocimiento a los mecanismos de gestión.

Las comunidades PPE, globalmente consideradas, están en una posición vulnerable, pero es preciso tener en cuenta también que éstas albergan colectivos en situaciones de exclusión en sus entornos locales, como mujeres o colectivos indígenas. Por ello se argumenta que el sostenimiento de las comunidades PPE es una apuesta política y ética por el mantenimiento de la diversidad cultural. Y que esta diversidad, gracias a las relaciones históricas de tutela de esas comunidades PPE con los territorios en los que llevan a cabo sus actividades (extractivas, pero también sociales, de esparcimiento o de culto), han sido garantes del mantenimiento de la diversidad ecológica.

La presentación teórica de un modelo de gobernanza, que sustancia el siguiente capítulo, se nutre de todos estos principios. En primer lugar, se expone en qué medida el modo propuesto se opone al instituido (el modelo "moderno"), cuáles son sus valores y principios, sus bases filosóficas. A continuación, de esos principios van surgiendo atributos que estructuran el apartado en que se dan indicaciones de procedimiento y método sobre cómo poner en marcha esa filosofía. A modo de decálogo, se ofrecen unas orientaciones finales.

Formalmente, el documento combina el texto explicativo con tablas y figuras que tienen el objeto de hacerlo más comprensible. A lo largo del texto se resaltan viñetas de texto, que ofrecen una síntesis de ideas fuerza de cada apartado, con el objetivo de atraer la atención. Idealmente, una lectura continuada de todas las viñetas debería servir como una síntesis apretada de la mayor parte del contenido del documento. ▼



CAPÍTULO 1

Por qué un enfoque participativo en la gobernanza de los ecosistemas marinos

En la actualidad, nos encontramos con que los espacios marinos en los que laboran las PPE se hacen más complejos, en el sentido de que se suman nuevas actividades que pueden entrar en conflicto con los intereses y prácticas de los pescadores. Esto afecta a la gestión, procurando lo que se ha denominado la "paradoja de la participación" (Suárez et al., 2008): se abren espacios de participación en la gestión marina en un momento en que aparecen nuevos usos y actividades, lo que puede traer como consecuencia la pérdida de peso específico de los representantes de las PPE. La heterogeneidad de actores y, en consecuencia, la complejidad de relaciones en la escala local y regional es mayor. Esta complejidad implica tener en cuenta a actores relacionados con la comercialización, con actividades náutico-recreativas y de turismo, actividades energéticas y otras del entorno social (perspectivas ambientalistas y patrimonialistas, por ejemplo), o con nuevas actividades económicas, como el turismo, los efectos de la actividad agraria en el entorno marino, sector energético, transporte, grupos de consumidores, etc.

En este contexto, un sistema de participación sería especialmente adecuado para coordinar las expectativas de unos u otros actores y realizar propuestas en las que todos los implicados puedan hacer oír su voz. En este sentido, tratar la complejidad, insertarla dentro del proceso de planificación y toma de decisiones, entendemos, es el método más eficaz de abordarla, a pesar de las dificultades que ello conlleva. El papel de asociaciones y sector científico puede ser aquí clave para canalizar temores, expectativas, intereses y representaciones, para imputar esta información en el procedimiento de gestión de los bienes ecosistémicos. Los investigadores, colaborativamente con los participantes, pueden esclarecer los problemas, las contradicciones y posibles sinergias entre sí. Independientemente de los resultados obtenidos en cuanto al sistema de gestión, la puesta en marcha de un proceso de gobernanza colaborativa puede tener como efecto la transformación del clima de relaciones (no siempre en un sentido esperado, ni en un sentido necesariamente positivo).

*El lanzamiento de dinámicas participativas tiene una evidente dimensión transformadora de las relaciones entre las agencias sociales, pudiendo transformar el statu quo. Avanzar en el proceso de democratización, en transparencia, en el aprendizaje del funcionamiento de la administración, el reequilibrio de liderazgos y la consecución de un sentido de entendimiento de las perspectivas y posiciones de los demás ya es un logro de este modelo. Es lo que en el lenguaje anglosajón se denomina **community capacity building**. Esto es, mejora de las capacidades de organizaciones y personas en procesos de desarrollo, que en este caso se caracteriza por una transferencia horizontal a tres partes, sin que podamos asumir que haya agencias aportadoras y agencias beneficiarias, pues todas ofrecen y reciben al mismo tiempo.*

TABLA 1. Argumentos para justificar la puesta en marcha de un proceso participativo.

Requisito o recomendación en marcos normativos internacionales y nacionales.
Aumentar la concienciación sobre la salvaguarda de los bienes ecosistémicos y la sustentabilidad de los sistemas sociales (socio-ecosistemas), en sus dimensiones ambiental, socio-económica y cultural.
Fortalecer el desarrollo de capacidades entre los intervinientes: mejorar su información sobre los socio-ecosistemas (desde los marcos regulatorios a los aspectos ambientales, pasando por las instituciones sociales), sobre los procedimientos para intervenir en la gestión, sobre la diversidad de actores, expectativas y objetivos.
Identificar las imágenes, valores, intereses, expectativas y preferencias de las distintas partes interesadas, para incrementar el grado de comprensión de la complejidad de la dimensión inmaterial de los socio-ecosistemas.
Incorporar el conocimiento de los distintos grupos, haciendo complementarios el que procede de los saberes académicos (que debe ser interdisciplinar: socio-ambiental) y el que procede de los actores sociales.
Aumentar la legitimidad del proceso político: grado de apoyo de los grupos sociales hacia el marco institucional y el sistema normativo resultante.

Incrementar la eficiencia del sistema de gobierno: en cuanto a la consecución de sus objetivos, en cuanto a la disponibilidad de medios y el coste social y económico de la aplicación de los mismos.

Incorporar el sentido de pertenencia de una comunidad en relación a un territorio, a un sistema cultural y que ello se vea reflejado en un sistema político.

Identificar las relaciones de los grupos de interés para la resolución de conflictos.

Incorporar la equidad y la justicia como principios éticos del proceso político: prestar especial atención a grupos minorizados, incrementar su capacidad política.

Aumentar la red de relaciones entre organizaciones, personas y empresas, incrementando un clima de confianza entre todas las partes: agencias gubernamentales, organizaciones pesqueras, organizaciones sociales y ambientales, entidades que representen a otras actividades económicas.

Aumentar la transparencia y la confianza: información del sistema y sobre el sistema y grado de identificación de los actores respecto al sistema de gobierno.

Promover el aprendizaje social de unas partes interesadas hacia otras, y de todas hacia las agencias gubernamentales y académicas.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de: Quesada Silva et al. (2019).

Por otro lado, la diversidad de lógicas culturales requiere de un planteamiento de gobierno que atienda a la diversidad. Por un lado, nos encontramos con la lógica cultura de las comunidades PPE (primer apartado de este documento), que incluyen dentro de sí colectivos históricamente minorizados como grupos socialmente excluidos, mujeres, comunidades indígenas, que tienen sus propios acentos. De otro, actores económicos y políticos, vinculados al quehacer de la administración, al lenguaje de la economía o de las disciplinas académicas. Aunque hablen el mismo idioma, no comparten las claves culturales, y esta diversidad debe ser organizada para hacerla confluir en plataformas de reflexión y acción compartida, en espacios de inteligencia colectiva.

Si hemos llegado a este punto, se debe a que tanto académicos como responsables de organizaciones internacionales vinculadas a la política marina y de las actividades pesqueras constatan el fracaso del sistema moderno de gestión. Sapere Aude es una consigna recogida por el poeta Horacio para instarnos a lanzarnos con atrevimiento a la acción¹. Podríamos amoldarla a nuestro objetivo con el lema *Atrévete a (co-)governar*: a tutelar de modo compartido el medio marino, a sus comunidades y paisajes, incluyendo las dimensiones bio- y ecológicas y socio-cultural². A hacerlo de un modo novedoso, que supere las limitaciones de los mecanismos instituidos y se atreva a experimentar mediante nuevas fórmulas; basadas en la inteligencia compartida, en la corresponsabilidad sostenida en la confianza mutua entre las distintas agencias sociales y políticas implicadas; en la escala local (aunque sin perder de vista un contexto más amplio), a través de saberes que proceden de distintos colectivos y que se ponen en comunicación. El mandato, atendiendo a la diversidad de lógicas culturales referida, insta a las distintas partes: a las agencias gubernamentales, a las agencias sociales –incluyendo a las organizaciones PPE–, a las agencias académicas.

***Atrévete a (co-)governar** es el principal enunciado de este documento. A partir de la ineficacia de los mecanismos de gestión de usos marinos y pesqueros en los que están involucradas las comunidades de pesca artesanal, y de los retos de un marco de crisis multidimensional, no queda otro camino que poner en marcha herramientas de innovación institucional.* ▼

¹ Horacio es *Epístolas I 20, 40: dimidium facti, qui coepit, habet: sapere aude 'quien empieza tiene medio camino hecho: atrévete a (ten la iniciativa de) saber'*. Dieciocho siglos después, la expresión fue universalizada por Kant en su célebre texto *Qué es la Ilustración*. ² Podríamos usar la expresión: *in re publica [marítima] gerenda sapere aude. Ten la iniciativa para transformar la acción de gobierno en el mar.*



CAPÍTULO 2

De qué hablamos cuando usamos el término **pesca artesanal de pequeña escala (PPE)**

La caracterización de la PPE es una tarea tan compleja –debido a la diversidad de formas de organización socio-económica (Gudayer et. al, 2013) y al cambiante peso político de las comunidades–, como vehemente es la aspiración de las organizaciones de PPE a poder ser política y académicamente definidas. De este modo, lograrían que los organismos políticos pudieran pensar en un ámbito de acción política específico, que tuviese, como ocurre en algunos estados, una demarcación territorial definida, a la que asignar derechos de pesca y reglas particulares.

En otros territorios, sin embargo, la PPE es un polo que forma parte de un *continuum* al que se enfrenta otro polo, el de la pesca y/o la acuicultura intensiva e industrializada en distintos grados. La población trabajadora, y a veces el capital, puede moverse entre ambos polos de este *continuum*, poniendo de manifiesto la dificultad de deslindar con claridad comunidades claramente definidas³. En aquellos entornos donde el oficio de pescador/a se comparte temporalmente con otras ocupaciones y actividades económicas (desde pequeñas producciones agroganaderas hasta empresas de cualquier ramo, también marítimo, ubicadas en los entornos litorales o en manglares) esta dificultad de delimitar a las personas y grupos de la PPE se acrecienta.

En Europa, ha habido alguna propuesta para caracterizar a las flotas PPE, a partir de criterios estructurales y funcionales (García-Flórez et al. 2014)⁴. En este caso, sin embargo, nuestra propuesta salta desde las embarcaciones y equipos de pesca al marco social y territorial en el que se desarrolla la actividad. Así, podemos ofrecer un conjunto de rasgos que nos permite pensar en la existencia de una racionalidad cultural característica; esto es, un conjunto de atributos que permean sus comportamientos y estrategias (prácticas sociales), así como valores, actitudes y conocimientos (orientaciones ideáticas y axiológicas), todo lo cual permite objetivar a las comunidades PPE como una realidad cultural específica. Este ejercicio es importante pues a partir de esta caracterización sucinta, y necesariamente simplificadora, podemos pensar mejor qué herramientas políticas pueden llevarse a cabo. Herramientas relativas al reforzamiento de las comunidades, a la reivindicación de derechos culturales, propuestas de justicia social, o para reforzar las relaciones con los ecosistemas de los que forman parte. Es decir, si hacemos este ejercicio al inicio del documento es para poder sugerir modos de hacer política y gestión de la PPE más ajustados a sus cualidades en tanto que grupos humanos con dinámicas culturales características.

Se trata de grupos de colectivos, familias y personas que llevan a cabo actividades extractivas en el espacio marino, en el borde costero, en zonas inundables como marismas y manglares, en cuencas fluviales y zonas lacustres, especializados en un diálogo constante con estos ecosistemas, a través de una amplia diversidad de actividades, técnicas y conocimientos: pesca a pie y desde embarcación (sobre distintos tipos de organismos marinos), marisqueo a flote y a pie, pero también en inmersión, recolección de algas... No son las técnicas ni los modos de trabajo lo que nos permiten, pues, usar un término unívoco de PPE, sino más bien el tipo de relación que todas estas formas mantienen tanto dentro de sus entornos socio-ambientales como con los materiales con los que llevan a cabo sus actividades. Así, estamos hablando de comunidades que:

- i. Despliegan técnicas extractivas y de cultivo en entornos próximos, gracias a acuerdos institucionales y a conocimientos vernáculos que surgen de y están orientados, específicamente, a esos entornos. Estas actividades y prácticas tienen una notable capacidad de ajuste (podríamos decir, resiliencia), pues se van acomodando a variaciones temporales en distintas escalas (estacionales, interanuales), a partir de esos modos de conocimiento (a partir de ahora: Conocimiento Ecológico Tradicional- CET).
- ii. Dado que la relación de estas prácticas y quienes las detentan con los entornos es duradera –salvo casos de mala praxis que pueden conducir a dinámicas de empobrecimiento y agotamiento de las poblaciones marinas y fluviales y daño de los hábitats–, podemos asumir que las comunidades de PPE mantienen una relación de cuidado y custodia, basada en una relación de apropiación simbólica

³ Un buen ejemplo es el caso de Andalucía (España), donde el cierre de los caladeros norteafricanos donde históricamente venía llevando a cabo una buena parte de su actividad extractiva, supuso, desde los años noventa del siglo XX, un repliegue de la flota hacia caladeros propios, destruyendo una parte de la misma, la de mayor tamaño y más intensiva, equipando su flota artesanal con nuevos equipos tecnológicos que incrementan su capacidad de pesca y quedando penetrada por circuitos comerciales de ámbito cada vez más nacional e internacional.

⁴ Entre los estructurales: tamaño de las embarcaciones, capacidad de los buques, potencia de los motores y edad de la embarcación; entre los funcionales: especies capturadas, artes de pesca, descriptores socio-económicos, mareas o salidas de pesca, pesca desembarcada e impacto ecosistémico.

e identificación con el territorio, las especies y las prácticas, que puede activarse, alimentando conflictos, en caso de interacciones con otras comunidades que entren en relación con esos territorios y sus poblaciones.

- iii. El saber hacer de las comunidades PPE no se agota en las actividades extractivas. Sus conocimientos se emplean en la fabricación de sus artes y utensilios, en la fabricación o en el mantenimiento de sus embarcaciones, en entender el motor y los equipos tecnológicos, aunque sea limitadamente. Destaca su actitud de aprendizaje y ajuste permanente entre sus herramientas, sus capacidades (destrezas físicas e intelectuales) y las características de los espacios y las poblaciones con las que trabaja. Todo este conjunto de saberes y prácticas, además, se comparten, de modo que las innovaciones técnicas se van socializando, en un proceso de readaptación permanente, siguiendo distintos criterios, que dependen de la vigencia de valores y orientaciones culturales.
- iv. Un atributo que se deduce de los anteriores es que la persistencia en el tiempo de estas comunidades y sus prácticas y conocimientos tienen el efecto de garantizar modos de existir y de relacionarse con el entorno; esto es, manifiestan diversidad cultural, mediante modos prácticos, políticos y simbólicos que, en caso de desaparecer, generarían pérdidas en el catálogo, amplio pero finito, de modos de vida humanos. Dado que estos modos culturales están íntimamente ligados a los hábitats marinos, costeros, lacustres y fluviales de los que han surgido – y que esas prácticas y saberes han contribuido a conformar– la permanencia de las comunidades PPE constituyen la expresión y la garantía del aunamiento de la diversidad biológica y cultural, de su encadenamiento necesario.

"Era pescador, pero también otras cosas. Tenía instinto, así que, para distraerse, aprendió tres o cuatro oficios: carpintero, herrero, carretero, calafate e incluso un poco mecánico. [...] Se fabricaba a mano sus propios artilugios de pesca". Víctor Hugo, Los trabajadores del mar, 1866.

- v. Las comunidades PPE no sólo constituyen una expresión de pluralidad cultural –que se pudiera mapear en un territorio, desde donde apreciar su condición de mosaico– sino que en el desarrollo de sus condiciones de vida despliegan una notable variedad de modos culturales con un valor intrínseco: sus modos de expresión y léxico (encarnación de esa relación tan vernácula con su medio); sus modos de preparación del pescado y el resto de productos marinos, constituyendo respuestas culinarias que colaboran en el sustento alimentario de las unidades sociales y comunidades, aunque estemos en entornos pobres en renta dineraria; las expresiones rítmicas que pueden acompañar a los trabajos, las instituciones que organizan el tiempo y los espacios de acuerdo a los requisitos laborales; sus conocimientos para la construcción de embarcaciones y equipos de pesca, así como viviendas y cobijos para embarcaciones y artes de pesca –que hacen posible la vida social y laboral en las playas–; los ritos y fiestas mediante los cuales las comunidades PPE expresan y reivindican su lugar en el mundo; o sus instituciones políticas, mediante las que regulan el acceso a los bienes, establecen condiciones técnicas de capturas, definiendo vedas y características de los equipos de pesca.... Todos estos rasgos, además, están atravesados por modos de distribución de tareas, conocimientos y responsabilidades entre hombres y mujeres, entre jóvenes, población adulta y ancianos. Por tanto, estamos ante comunidades que destacan por la riqueza y fortaleza de expresiones culturales que les garantizan un modo de vida y dotan de sentido a su existencia, configurando un paisaje con una gran capacidad de atracción. Ya sea en playas, riberas, manglares, zonas de marisma, puertos y caletas o entramados urbanos configurados como *barrios*. La segregación espacial, relacionada o no con procesos de discriminación social y política, ha ido históricamente pareja a su singularidad cultural, y aún en las sociedades más urbanizadas quedan huellas visibles de las comunidades PPE.
- vi. Los modos de organización económica están intrínsecamente vinculados a los arreglos sociales de las unidades domésticas u hogares, o conectados con estos. Así, los modos de organización y transmisión del capital, del conocimiento, o las relaciones laborales están vinculadas a relaciones de parentesco y a relaciones sociales en los entornos sociales inmediatos. En un nivel inmediatamente superior a los hogares y vecindades: la playa, el puerto, la caleta, o el entorno urbano constituyen un espacio de convivencia (también de conflictos) pero donde hay una sonora redundancia, gracias a que se trata de grupos cohesivos, dentro de los cuales circula información, favores, bienes, pescado y productos marinos mediante redes de reciprocidad no escritas, junto con el capital y las relaciones laborales

que sostienen la estructura económica de la PPE. Esta domesticidad y las tramas de relaciones que anudan a las distintas familias con sus entornos no tienen su expresión en los modos habituales de contabilizar la riqueza económica; sin embargo, su importancia económica y alimentaria es clave.

- vii. Si las unidades sociales características de la PPE son domésticas y comunitarias, es esperable que lo común sea la participación de grupos de género y de edad, según unas reglas culturales que descansan en los modos de existencia de cada lugar-comunidad. En general, el papel tanto de las mujeres como de la población joven está invisibilizado, independientemente de la importancia económica que pueda tener y de la variabilidad existente según los contextos socio-culturales concretos. Si adoptamos una perspectiva que tenga en cuenta su valor económico y social, productivo y reproductivo, es inevitable reconocer que las aportaciones de todos los miembros de las unidades sociales son sustanciales para el mantenimiento del grupo y su viabilidad económica.
- viii. En relación con esa condición eminentemente doméstica y comunitaria de su base social, el modo organizativo predominante, cuando existe, es la pequeña empresa (de carácter familiar), lo que implica que la principal orientación de la actividad económica es garantizar el sostenimiento del grupo familiar asociado a la unidad económica, así como de los equipos y pertrechos de pesca. Conforman, por tanto, una racionalidad económica *doméstica*, que, a pesar de todo, está atravesada por relaciones de mercado. Las redes comerciales de proximidad son el sistema de distribución más usado cuando los productos llegan a tierra, garantizando cierta autonomía alimentaria aun cuando los niveles de ingresos sean bajos. En los territorios con una mayor penetración y desarrollo de relaciones comerciales, la actividad extractiva queda condicionada por sistemas de mercado en distintas escalas, de las locales a las globales, así como afectada por los sistemas de ayudas, en su caso, que surgen de organismos estatales y organizaciones. Un rasgo común derivado de esta conexión con dinámicas políticas y económicas en escalas más amplias es que las comunidades, grupos domésticos y empresas PPE ocupan una posición periférica y dependiente, a pesar de la creciente valoración comercial de sus producciones, de los proyectos locales de desarrollo en los que puedan estar inmersos y de las iniciativas, cada vez más frecuentes de coordinación y sinergias de estas comunidades y otras entidades.
- ix. Su legado político. Queda dicho que las comunidades PPE han logrado mantener relaciones duraderas dentro de socio-ecosistemas que esas mismas comunidades han llegado a constituir, transformar y, como norma general, mantener. Ello es resultado de un acervo de instituciones mediante las que en el seno de esas agrupaciones se han acordado arreglos que definían un tipo de manejo o gestión. La diversidad de situaciones a este respecto es también muy amplia, pues la vigencia y el reconocimiento de este *patrimonio político* depende del grado de penetración de la organización estatal y otras agencias económicas que pueden ir vaciando de contenido ese corpus de prácticas y normas. Aun cuando estas capacidades hayan sido derivadas hacia instancias gubernamentales, como consecuencia de procesos políticos más o menos forzados, o estén condicionadas por agencias y dinámicas de mercado, las comunidades PPE tienden a mantener y defender los modos de pesca característicos de su entorno, ajustados a las condiciones ambientales de su medio, expresando un saber hacer que ha garantizado esa relación durable con los ecosistemas de los que forman parte. Es más, ese legado político, aunque deteriorado en determinados entornos, constituye uno de los elementos que se yerguen como referente y rasgo que otorga identidad social, expresable políticamente. Sólo de este modo podemos entender la inercia a la reivindicación social de sus agrupaciones, el mantenimiento de su tejido asociativo, su combate ante instancias diversas, sean políticas o económicas. Una tradición de lucha política que bien puede haberse desarrollado al margen de otros movimientos obreros y sindicales, en los que pueden haber participado trabajadores de la pesca de otros segmentos.



TABLA 2. Caracterización de las Comunidades PPE.

1. Llevan a cabo actividades extractivas, de cultivo y de gestión de hábitats con los que mantienen una relación de ajuste, de acuerdo a condiciones ambientales y ecológicas , basadas en el CET.
2. La permanencia de esta relación con los ecosistemas genera una actitud de cuidado y custodia sobre los mismos, si bien se precisa recuperar o instaurar mecanismos de gestión.
3. Se proveen de conocimientos autogenerados y, a partir de ellos, tienen una gran capacidad técnica para dotarse de medios materiales para realizar sus actividades.
4. Sus modos de vida (prácticas, actividades, conocimientos y valores) se despliegan en diversos ámbitos: léxico y modos de expresión, cultura culinaria, expresiones rítmicas y musicales, construcción de embarcaciones y equipos de pesca, viviendas y cobijos para la pesca, ritos y fiestas, instituciones políticas.... Todo este conjunto adopta modos particulares, en consonancia con los ecosistemas con los que mantienen relaciones duraderas, poniendo de manifiesto la solidaridad entre la diversidad cultural y la diversidad ecológica que la existencia de las comunidades PPE expresan.
5. Esta singularidad cultural tiene una impronta paisajística indudable: playas, riberas, puertos y caletas, manglares, barrios en zonas urbanas, campamentos..., realidades territoriales que pueden expresar relaciones de marginalidad social, cultural y política.
6. La organización económica sobre la que se construyen las relaciones socio-económicas es doméstica y comunitaria , en entornos locales. Así, son los circuitos familiares por donde discurre el capital, el conocimiento, los compromisos laborales, bienes y servicios diversos. Y la principal orientación de la actividad es el sostenimiento de esos grupos familiares, contribuyendo destacadamente a su suministro alimentario , independientemente de su nivel de ingresos.
7. El género y la edad constituyen factores importantes a la hora de entender la distribución de tareas y responsabilidades , organizándose de acuerdo a las culturas locales. En general, el papel de mujeres, jóvenes y mayores no está suficientemente reconocido, a pesar de su importancia para el sostenimiento de las unidades domésticas.
8. Su relación con el mercado y con procesos políticos que dimanan del estado son muy diversos. La distribución de pescado en circuitos de proximidad es un patrón común, si bien hay una progresiva penetración en circuitos regionales, estatales e internacionales, así como de integración en marcos políticos gubernamentales y en proyectos de organizaciones no gubernamentales .
9. Históricamente, se han organizado a partir de asociaciones, capaces de regular aspectos sociales y económicos y ambientales de sus actividades. Cuentan, por tanto, con un gran legado institucional en la custodia de sus entornos , que sólo parcialmente es reconocido por la sociedad y las estructuras políticas de las que forman parte las comunidades PPE.

FUENTE: Elaboración propia.

Podemos representar esta caracterización, de modo comparado con el resto de flotas, que quedarían englobadas bajo el rubro semi-industrial o industrial, con las cuales las PPE pueden compartir caladeros, infraestructuras, capital y flujos de trabajadores, según las zonas donde nos situemos. Pues esta caracterización tabulada no es capaz de recoger la diversidad de situaciones existentes, en todos los marcos geográficos, políticos y económicos en los que está presente la PPE.

TABLA 3. Cuadro comparativo de caracterización de atributos técnicos y socio-económicos de las PPE y otros modelos intensivos de actividad extractiva pesquera.

Crterios	Modelo Pesca Artesanal	Pesca Semi-Industrial/Pesca Industrial
Propiedad	Familiar.	Empresas, que pueden estar integradas en grupos empresariales.
Lógica económica	<ul style="list-style-type: none"> Lógica "doméstica": sostenimiento de las necesidades del grupo familiar y la comunidad. No hay una orientación hacia la acumulación de capital. Producción para el mercado local para el sostenimiento familiar y de la empresa. Dependencia de canales de comercialización, más amplios. Usos de distribución de pescado en circuitos comunitarios. Incertidumbre (comercial, política, ecológica) 	<p>Lógica empresarial, de acumulación.</p> <p>Producción para el mercado en todos los alcances y para industrias de procesamiento.</p> <p>Dependencia de canales de comercialización.</p>
Lógica de gestión bio-económica	Adaptabilidad a las cambiantes circunstancias (económicas, ecológicas, sociales).	Maximización de beneficios, Máximo Rendimiento Sostenible.
Selección de la tripulación	<ul style="list-style-type: none"> Familiaridad. Valoración de habilidades personales. 	<p>Criterios de flexibilidad y minimización de costes.</p> <p>Desconexión entre tripulaciones-empresas.</p>
Organización del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Capitán-tripulación Movilidad funcional entre los marineros. Tendencia a suplir tareas y oficios desde el propio grupo doméstico y el ámbito comunitario. Continuidad de tareas extractivas y de comercialización. 	<p>División acusada y jerarquización rígida en los procesos de trabajo.</p> <p>Separación entre tareas extractivas y de distribución comercial.</p>
Sistema de distribución salarial	<p>Sistema "a la parte".</p> <p>El riesgo y la incertidumbre se traslada a los trabajadores.</p> <p>Personalización en la asignación de partes.</p>	<p>Salario más porcentajes y partes. Correlación estricta entre tareas y salarios.</p> <p>Contratos.</p> <p>En los casos menos regulados y controlados, hay situaciones de semi-esclavitud.</p>

Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • En los países no industrializados, se usan los equipamientos básicos para navegar, sin presencia de equipos electrónicos. • Equipamiento tecnológico básico para navegación-detección del recurso. • Desatención a habitabilidad y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento sofisticado, incluyendo medios externos. • Estándares de habitabilidad y seguridad
Estrategias de pesca/ equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de artes y especies • Adaptación a los ciclos estacionales • Salidas diarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Monoespecialización: equipos, artes, producción, caladeros. • Intensificación. • Mareas: temporadas
Ámbito espacial	<ul style="list-style-type: none"> • Zona litoral (aunque hay ejemplos de salidas a zonas más alejadas, si los equipamientos lo permiten). • Mapeado de zonas de pesca, que se atesoran como patrimonio "familiar". • El conocimiento sobre el terreno es intensamente usado junto a los medios técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas offshore • Los criterios tecnológicos y empresariales son los decisivos para organizar las expediciones de pesca.
Articulación política	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de pescadores locales, de acuerdo a tradiciones locales. • Diversidad de funciones: normas, apoyo social, reivindicación política. • Débil articulación en escalas supralocales • Medidas de gestión locales poco o mal reconocidas 	<ul style="list-style-type: none"> • División entre asociaciones empresariales y sindicatos. • Función económica y de defensa de derechos de pesca preponderante • Articulación potente, con capacidad de lobby.

FUENTE: Elaboración propia.

En definitiva, nos encontramos con una extensa comunidad social y política –de acuerdo a Sustainable Fisheries Partnership⁵, casi 115 millones de personas a lo largo de todo el mundo, sólo en ámbitos litorales–, cuya aportación al sostenimiento alimentario, aseguramiento de renta económica, cohesión social, afincamiento territorial, diversidad cultural y paisajística e importancia histórica que no tiene parangón con otros segmentos de flota ni con otras actividades marítimas. Gracias a su relación histórica con los espacios habituales de pesca y cultivo, estas comunidades han logrado mantener relaciones permanentes con los hábitats y ecosistemas en los que realizan sus actividades, y ello ha sido en gran medida por la existencia de instituciones normativas y políticas de carácter autónomo, hayan sido o no reconocidas por agencias gubernamentales.

A pesar de ello, particularmente como resultado de las distintas presiones y condicionamientos de actores y procesos externos, así como por deficiencias de gestión internas, los sistemas de gestión, bajo nuevos modos de gobernanza deben ser mejorados. ▼

⁵ <https://sustainablefish.org/>



CAPÍTULO 3

Un marco crítico: la multidimensionalidad de los desafíos.

A pesar de la importancia y diversidad de sus funciones y servicios, las comunidades de PPE afrontan en el contexto actual un conjunto de presiones y procesos de distinta índole que amenazan su sostenibilidad. Sin intención de exhaustividad, y reconociendo la dificultad de reproducir todas las presiones, amenazas, conflictos que afectan a las comunidades de PPE si quisiésemos recoger todas las realidades locales, repasamos las que consideramos de mayor importancia.

▼ Desafíos políticos

Hace referencia a la falta de reconocimiento de un espacio político de la PPE en los distintos niveles, en particular en el estatal e internacional. Esta situación dificulta el que las demandas de la PPE sean tenidas en cuenta, cuando actividades de otras flotas o cuando los efectos de otras actividades no extractivas tienen una incidencia sobre la PPE. El reconocimiento de la PPE es diferencial en función del contexto geográfico y político en el que nos situemos. En América Latina es común que las legislaciones pesqueras reconozcan un ámbito marítimo delimitado y exclusivo, en la granja marítima litoral, algo que no sucede en Europa. Igualmente, las organizaciones federales de pesca artesanal en Brasil o Chile son más potentes que en el caso de España, donde la pesca artesanal no tiene una plataforma asociativa específica y la comparte con otras flotas, lo que redundaría en la debilidad de su posición.

En cualquier caso, a pesar del soporte institucional existente, podemos asumir que los intereses de las comunidades de la PPE están infrarrepresentados, lo que las sitúa en una posición de permanente demanda ante agencias gubernamentales, en atención a su especificidad. FAO se destaca por una perspectiva de orientación política que reconoce esta singularidad, pero no tiene capacidad normativa para implementar sus recomendaciones⁶. Una buena muestra de lo que decimos es la siguiente afirmación de Jake Rice, Director Científico Emérito del Departamento de Pesca y Océanos (Canadá), a propósito del ODS 14-Vida Submarina- Lograr y Mantener una pesca sostenible: se establece un objetivo general, cifrado en disminuir las capacidades globales de pesca, sin atender a las distintas responsabilidades de las diferentes modalidades de pesca, trasladando a las agencias institucionales, entre ellas las PPE, la responsabilidad de asumir el desafío de una mejora de los modos de aprovechamiento pesquero, sin tener en cuenta si disponen de medios suficientes para ello.

Uno de los principales desafíos políticos consiste en promover planes de gestión locales, sostenidos sobre una mejora en la información sobre el estado de hábitats y poblaciones, y las relaciones que éstos mantienen con las comunidades PPE, lo que obliga a un importante esfuerzo financiero y a alianzas entre organismos científicos, agencias gubernamentales, organizaciones pesqueras para habilitar el trasvase de prácticas y conocimientos. Y ello no es viable si no es mediante un reforzamiento y reconocimiento político e institucional de las PPE.

▼ Desafíos ambientales

El discurso científico y político establecido pone el acento en las dinámicas de sobreexplotación de caladeros y en la necesidad de mejorar los sistemas de extracción pesquera, para evitar el deterioro en los hábitats, y los efectos no deseados en otros organismos vivos que no son objeto de aprovechamiento económico. Siendo este necesario, este planteamiento parece delegar hacia las flotas, las comunidades y las organizaciones pesqueras la responsabilidad en el estado ambiental de los ecosistemas.

Sin embargo, la experiencia y el conocimiento de quienes realizan la actividad pesquera pone claramente de manifiesto que como consecuencia de la intensificación de usos que viene operándose en zonas litorales, fluviales y de manglares (urbanización, intensificación turística, instalaciones de acuicultura industrial...), los efectos contaminantes y de degradación ambiental son cada vez más graves y la relación de la PPE respecto a ellos no es la habitualmente expresada: no es la PPE la que causa estos procesos, sino la que los recibe. Establecido como herramienta el principio de precaución en los modelos de gestión de pesquerías –y es un instrumento necesario–, sin embargo, parece que los grados de exigencia medioambiental respecto a estas

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015), *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Roma.

otras actividades es más laxa y flexible, comprometiendo la pervivencia de la actividad PPE. Esta dinámica se está agravando en el caso de las actividades que están aterrizando en las zonas litorales de la mano del denominado “Crecimiento Azul” –que tratamos más abajo.

Recientemente, la comunidad científica global y las agencias gubernamentales están alertando sobre los efectos del denominado *cambio climático*, que tiene su particular incidencia en el ámbito marino y costero: acumulación de calor en las masas oceánicas, lo que altera la dinámica estacional de corrientes marinas y de la circulación termohalina, olas del calor marinas y tormentas asociadas, acidificación y desoxigenación del agua (marina, fluvial, salobre), incremento del nivel del mar... Estas alteraciones, que son agravadas cuando entran en interacción con otras dinámicas como la contaminación, la pesca mal gestionada y la sobrepesca o las derivaciones de las actividades vinculadas al crecimiento azul, están transformando sensiblemente el mapa de especies, su comportamiento estacional, sus movimientos (tanto horizontales como verticales) e incluso sus patrones fenológicos (períodos de ova, edad de madurez sexual), favoreciendo la aparición de especies de plantas y animales marinos y fluviales, algunos de ellos incompatibles con la actividad extractiva.

En definitiva, no solamente se altera la biodiversidad y las relaciones ecológicas, sino los servicios socio-ecosistémicos de las comunidades humanas, muchos de ellos aportados por las comunidades PPE (como hemos indicado en capítulo primero). Por tanto, una respuesta política a este marco de crisis pasa por reforzar políticamente a las PPE y sus instrumentos de gestión, como es propuesto mediante el *Climate-Resilient Fisheries Planning Tool* del Fisheries Solution Center (Environmental Defense Fund)⁷, o el reciente informe, en el marco de *Seas at Risk*⁸, a partir de novedosos modelos de negocio de PPE europeas, *Fisheries for a new era Alternative small-scale low-impact fisheries business models that are good for people and planet*.

▼ Desafíos sociales

Ni la sociedad en general –a excepción de entidades sociales y académicas que mantienen relaciones de colaboración con organizaciones y comunidades pesqueras– ni las agencias gubernamentales parecen conocer ni reconocer los servicios económicos, sociales, ecológicos y culturales que aportan las PPE. En diversos contextos, aún persisten estereotipos que estigmatizan a los colectivos pesqueros, en relación con su nivel de alfabetización, conocimientos, capacidad de cooperación o de modernización económica y tecnológica. Es decir, aún se perciben como la huella de un atraso cultural heredado. A pesar de la importancia de los servicios sociales que son capaces de activar, especialmente en contextos de pobreza (relaciones comunitarias, de intercambios recíprocos), las comunidades PPE adolecen de problemas de cohesión interna, como conflictos entre distintos actores económicos en contextos de escasez o, sobre todo, la invisibilización de las actividades y aportaciones de las mujeres, especialmente importantes en entornos no industrializados. Sin embargo, en entornos con economías posindustriales, como es el caso de España, si bien se empieza a reconocer el papel de las mujeres y ha habido un incremento de su incorporación y de protagonismo político de la población femenina en las comunidades PPE, el principal problema es el ingreso de población joven.

De este modo, se pone en crisis la incorporación de marinería, el mantenimiento de oficios clave, y por ende de técnicas y conocimientos, que sólo persisten entre la población envejecida y en edad de jubilación, pues los y las jóvenes no son capaces de apreciar en el sector pesquero estabilidad económica, inclusión o reconocimiento social ni horizontes para el desarrollo de un plan de vida. Hay quienes plantean que el problema empieza a ser de tal calibre a este respecto, que sería más adecuado hablar de “crisis de relevo sectorial” que de “crisis de relevo generacional”. En los países del Sur más empobrecidos, sin embargo, el problema puede ser el reclutamiento de población infantil en tareas demasiado duras y exigentes, incompatibles con su desarrollo educativo, dado que la aportación de niños y niñas (recolección marisquera, venta, tareas auxiliares) sigue siendo fundamental para la subsistencia de la economía familiar. O bien de qué modo lograr que comunidades étnicas que han desarrollado históricamente actividades extractivas no sean desplazadas de sus territorios y actividades desarrolladas por nuevos actores y usos, de la mano de grandes corporaciones o políticas de “desarrollo”, que no miden sus impactos sociales ni ambientales.

⁷ <https://fisherysolutionscenter.edf.org/tools/climate-resilient-fisheries-planning-tool>

⁸ <https://seas-at-risk.org/>

▼ Desafíos económicos

El precio de los combustibles y otros insumos, especialmente los relacionados con la tecnología, han constituido una espada de Damocles para unas economías que participan en circuitos en una posición vulnerable. En gran medida, ello es resultado de un problema de valoración comercial de las producciones de las PPE, que compite con descargas de otros segmentos de flota y de otras zonas geográficas y con la acuicultura intensiva con precios bajos, que perjudican la viabilidad de las empresas y entidades sociales ligadas a la PPE. Como un rasgo específico de las zonas más capitalizadas, las comunidades PPE que mantienen su actividad están contemplando el avance de descargas de pesca desde embarcaciones que no forman parte de los censos oficiales de actividad pesquera. Esta actividad no reglamentada y no declarada –además de la existente entre los pescadores profesionales– puede ser resultado de distintas situaciones socio-económicas y de la crisis del sector en algunas zonas, pero también del uso no controlado de la pesca recreativa que se dedica, fraudulentamente, a la explotación comercial, incrementando el esfuerzo pesquero (no controlado), compitiendo territorialmente con pescadores gracias al uso de nuevas tecnologías (algunas ya incorporadas a las terminales de móviles) y compitiendo económicamente en circuitos de proximidad.

El abandono de políticas de ayudas económicas a las flotas pesqueras (por los desequilibrios generados por las subvenciones especialmente entre las flotas más intensiva) y la ausencia de herramientas específicas de financiación para el segmento PPE ha ido deteriorando su sostenibilidad económica. Sólo en algunos casos y con experiencias concretas basadas en la identificación de los productos y de políticas de trazabilidad, promoción y de calidad de las producciones de la PPE se logran ejemplos de éxito.

En las dos últimas décadas, sin embargo, a nivel planetario aparece un nuevo fenómeno que ya estaba bien asentado y era bien conocido en las costas de los Países del Sur global: el desarrollo progresivo de actividades económicas, más o menos novedosas, que ocupan zonas litorales y marinas, entran en conflicto territorial con las actividades y los emplazamientos de las PPE, acarrear impactos ambientales no medidos por las autoridades, pero sí conocidos desde la perspectiva local, cuando no atraen fuerza de trabajo a costa, entre otros sectores, de la PPE. La actividad minera, la acuicultura intensiva en zonas costeras y de manglares, el turismo masivo, las actividades de sondeos sobre el lecho marino para la promoción de nuevas formas de minería o de explotaciones de hidrocarburos, las grandes obras de ingeniería en zonas costeras, o las plataformas de energía eólica en el espacio marino forman parte del denominado crecimiento azul, que pone de manifiesto que desde agencias empresariales de gran envergadura y de entidades gubernamentales se entiende que el medio marino y litoral es un nuevo espacio de colonización y expansión del extractivismo oceánico (ocean grabbing) (Bennet, Govan & Satterfield, 2015). El avance de estas actividades está poniendo en serio riesgo la sostenibilidad de las actividades y comunidades de las PPE. Y si unimos este hecho a la posición política vulnerable y menos articulada de estas comunidades, el resultado es que las dinámicas de deterioro se expandirán a mayor velocidad, como ya ha sido puesto de manifiesto en algunas publicaciones (Jentoft et. al, 2022). No hemos de pensar solamente en actividades industriales, terciarias o de servicios turísticos, sino que la política de cuotas puede aparejar dinámicas de acaparamiento de derechos por algunas empresas en detrimento de una mayoría social.

*El **extractivismo en el medio marino (ocean grabbing)** hace referencia a acciones, iniciativas, políticas (que favorecen estos procesos) mediante las cuales las comunidades PPE son privadas de las poblaciones objeto de su actividad, y los servicios asociados, en entornos marinos, litorales, fluviales y de manglares, como resultado de la aparición de nuevas actividades patrocinadas por **grandes corporaciones o proyectos del estado** (proyectos de grandes infraestructuras costeras, pesquerías industriales en zonas litorales, proyectos de acuicultura intensiva de grandes compañías, proyectos energéticos, tanto de hidrocarburos como de energías "limpias", o nevos proyectos de minería en el lecho marino, proyectos de reurbanización ligadas al turismo costero, etc.). Como resultado, las **comunidades PPE**, pueden ser **desalojadas de zonas costeras o ver socavado su acceso histórico a esas zonas, así como ver imposibilitadas las actividades que sustentan sus sistemas culturales**. Esos derechos a bienes y al acceso territorial pueden ser reubicados, tanto por objetivos conservacionistas, políticas de desarrollo o por la imposición de las nuevas agencias, **pero sin tener en cuenta la posición, objetivos y expectativas de las comunidades PPE concernidas**. Afecta especialmente a comunidades más vulnerables, como las que pertenecen a colectivos étnica y culturalmente minorizados.*

FIGURA 2. Síntesis de las presiones y desafíos que afectan a las PPE.



FUENTE: Elaboración propia.

En definitiva, en la actualidad, diversos procesos han venido a conformar un nuevo modelo de extracción pesquera en las flotas PPE: activación de nuevas pesquerías ante demandas desconocidas hasta el momento, incremento del poder de pesca como resultado de innovaciones tecnológicas (en particular, en las zonas geoeconómicas industrializadas), lo que ha conllevado la necesidad de amortizar importantes inversiones en modernización y construcción de buques, en un entorno en que las nuevas actividades limitan el acceso a caladeros tradicionales, la política de derechos de acceso a cuotas a pesquerías reguladas limita el horizonte económico de las PPE, o las dinámicas derivadas de los cambios atmosféricos y oceanográficos relacionados con el "cambio climático" obliga a respuestas inmediatas como búsqueda de nuevos territorios de pesca, la adaptación a nuevas dinámicas estacionales o la experimentación con los saberes y prácticas heredadas ante circunstancias rápidamente cambiantes, o la búsqueda de nuevos modos de sostenimiento económico, sea vía comercial o sea por la apertura a otras actividades (como población asalariada, procesos migratorios o/y de abandono de la actividad, o estrategias de diversificación).

Todo ello, en un marco político en el que, desde el siglo XX, con la consolidación de políticas centralizadoras en el ámbito marítimo y pequero, se ha puesto en cuestión, o no ha sido reconocida adecuadamente, la existencia de tradiciones institucionales comunales locales para la gestión de los bienes y espacios litorales, de manglares y marinos. Una consecuencia que ha de afrontarse en el presente de la desatención de la administración y las agencias gubernamentales respecto a las comunidades PPE y sus actividades extractivas es que se ha ido desgastando las relaciones de comunicación y confianza que existieran entre las organizaciones representativas y las agencias gubernamentales, rompiendo, en el caso de existir, las dinámicas de transmisión de información. De ahí que, de modo general, pudiera entenderse que las actividades PPE puedan entrar en la etiqueta de *pesquerías pobres en datos*. No es nuestro papel abordar la discusión técnica sobre esta cuestión, pero sí plantearemos en qué circunstancias se favorece que las comunidades PPE puedan colaborar en procesos de generar y compartir información, lo que ayudaría a mejorar la gestión de sus actividades, y en qué circunstancias este objetivo de mejorar la calidad de la información no se da. ▼



CAPÍTULO 4

Una noción de **sustentabilidad** amplia y ambiciosa

Partimos de la constatación de que:

1. Las **comunidades PPE** no son sólo sistemas de extracción pesquera. Nos referimos a comunidades, con mecanismos de **relación duradera con los ecosistemas marinos**, incluyendo prácticas de cuidado y gestión, relaciones sociales y laborales que organizan la actividad económica y la vida cotidiana, dibujando paisajes, comprometiendo la identidad de esos colectivos. Globalmente entendidas, **las comunidades PPE y sus entornos socio-ambientales constituyen socio-ecosistemas**.
2. En segundo lugar, hemos constatado que estos **entornos** conforman un complejo **conjunto de presiones, problemáticas y desafíos**, que están poniendo en riesgo la viabilidad económica, social (cultural, en definitiva) de esas comunidades, a pesar de la larga experiencia de modos resilientes que estas comunidades han mostrado a lo largo de la historia para reproducirse socialmente. Sólo los ejemplos de las incidencias del cambio climático en el medio marino y la irrupción de nuevos actores, usos y actividades en el borde costero, manglares y medio marino nos indican que **la velocidad y la magnitud del reto se ha incrementado en el horizonte actual**, en el plano ambiental, económico y político.

Las flotas y actividades PPE afrontan en la actualidad un conjunto de desafíos que están poniendo en riesgo su viabilidad social, económica y cultural, a partir de unas dinámicas, algunas de ellas de carácter netamente medioambiental, que surgen y se reproducen más allá de los límites sociales, de los modos de pesca y de las capacidades políticas de las comunidades litorales. Es decir, las comunidades PPE están en el centro de procesos de crisis que superan sus capacidades de respuesta y responsabilidad. Este punto de partida no implica rehuir el papel clave que estas comunidades y sus instituciones deben asumir, las responsabilidades que han de afrontar ante el marco de crisis, sino que viene a llamar la atención sobre la necesidad de poner en marcha procesos institucionales de cooperación, negociación y diálogo entre las comunidades PPE y otras agencias sociales e institucionales: el entorno académico; otros actores económicos con los que comparten territorio, a veces prácticas y conocimientos, pero respecto a los que muy a menudo quedan separadas por intereses distintos; las organizaciones civiles y sociales con interés en el medio ambiente marino y sus implicaciones sociales y económicas y, en último y quizá más destacable lugar, las agencias gubernamentales, desde el nivel local al global.

Ante este cuadro complejo, las miradas al uso con la que se viene diseñando la política marina y de pesca –basada reductivamente en criterios y objetivos medioambientales conservacionistas o de maximización económica, aunadas paradójicamente bajo la etiqueta de *desarrollo sostenible*– no son suficientes ni eficaces..., si de lo que se trata es garantizar la sustentabilidad de los socio-ecosistemas marinos, fluviales y costeros donde operan las comunidades PPE. Es decir, si de lo que se trata es del mantenimiento de las relaciones ecológicas, sociales y económicas, bajo principios de equidad; conservar el buen estado de los ecosistemas y lograr garantías para mantener actividades económicas sin deteriorar gravemente ni hábitats ni relaciones ecológicas, conservando además las relaciones sociales y económicas que anidan dentro de estos sistemas.

Entre los responsables de organizaciones pesqueras de PPE, y algunas entidades conservacionistas y académicos que colaboran con éstas, se suele hablar de *sostenibilidad multidimensional*, atendiendo a tres pilares diferentes: ambiental, económico y social, ampliando así la perspectiva dominante. Lo que propone este documento es que es más conveniente hablar de una SUSTENTABILIDAD MULTIDIMENSIONAL, que incorpore, además, indicadores políticos y culturales. Sólo de este modo podríamos tener en cuenta la diversidad compleja de dimensiones de las comunidades PPE y el enrevesado marco de sus desafíos actuales.

Para poner en marcha este concepto, son necesarios deslizamientos en las orientaciones de las medidas habituales, además de la inclusión de esas nuevas dimensiones que superan lo bio-económico. Así, de pensar únicamente en la relación de factores biológicos y económicos (bajo el concepto *desarrollo máximo sostenible*), hay que avanzar a incluir criterios sociales y políticos; de mirar especialmente a la relación entre flotas y “stocks” de recursos, habría que tener en cuenta el ecosistema en su conjunto y a las comunidades locales que también están insertas en él. Un buen ejemplo, para el Mediterráneo, lo constituye el caso del atún rojo (*Thunnus thynnus*), para el que se ha definido desde 2007 una política de recuperación basada en un progresivo ajuste de las poblaciones de atunes anuales y las flotas de todo el ámbito mediterráneo a través de la definición de Totales Admisibles de Capturas (TACS) y distribución de los mismos en cuotas por países

y modalidades, pero sin tener en cuenta la incidencia de la nueva, numerosa, población de atún rojo sobre el ecosistema y los efectos sociales y económicos del sistema de reparto, que ha dejado a las comunidades PPE marginadas, cuando no directamente excluidas. Como se expresa en la siguiente tabla (tabla 4), se trata de hacer operativas todas las dimensiones, con objetivos más ambiciosos y asumiendo la complejidad, también en los actores y agencias que han de asumir una política basada en este concepto.

TABLA 4. Dimensiones y criterios para un concepto de sustentabilidad multidimensional.

QUÉ (DIMENSIONES)	PARA QUÉ (OBJETIVOS)	QUIÉNES.
MEDIOAMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> Protección de hábitats y protección de hábitats críticos. Seguimiento mediante mecanismos de conocimiento (científico y CET) para garantizar una relación ajustada entre acción extractiva y mantenimiento de las poblaciones. Garantizar la diversidad y calidad de poblaciones y el buen estado de los ecosistemas. Incorporar los impactos de cambios climáticos sobre dinámicas ecosistemas como perspectiva transversal en toda medida ambiental. Fomentar artes y equipos más selectivos y más seguros ambientalmente. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración del estado (coordinación entre escala). Organizaciones pesqueras. Personal científico (ciencias ambientales) Organizaciones colaboradoras.
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la seguridad y habitabilidad a bordo. Garantizar el derecho de comunidades étnicas (originarias, indígenas, etc.) a conservar sus prácticas y usos, en equilibrio con el resto de actores. Fomentar la visibilización y el reconocimiento social y económico del papel de las mujeres. Vigilar el trabajo de la población infantil y población mayor, tutelando su incorporación efectiva, pero sin lesionar sus derechos sociales. Atender a la calidad de las condiciones de trabajo en el conjunto de la cadena pesquera, evitando desequilibrios, tanto en el ámbito extractivo, como entre éste y otros ámbitos (procesamiento, distribución comercial). Combatir procesos de discriminación (territorial, económica, social y política) de comunidades PPE, en procesos de aparición de nuevos actores y actividades. Revertir dinámicas de alejamiento de nuevas generaciones y/o grupos sociales respecto a actividades PPE, para garantizar el mantenimiento de estas. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración del estado. Organizaciones pesqueras y otras organizaciones sociales vinculadas. Personal científico (ciencias sociales)
ECONÓMICA		<ul style="list-style-type: none"> Aplicar principios de comercio justo, que evite relaciones de dependencia abusivas entre el sector extractivo y el industrial y comercial de la cadena pesquera. Garantizar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, fortaleciendo en lo posible la valoración económica de las producciones de las PPE, redes de distribución de corto alcance, relaciones de reciprocidad al interior de comunidades PPE, y accesibilidad a alimentos de calidad y a los modos culturales de prepararlos. Garantizar que el sistema de tratamiento de los productos de la PPE cumple criterios de seguridad alimentaria, facilitando, cuando proceda, su inserción en circuitos comerciales a mayor escala. Promover que la población consumidora tenga toda la información sobre los productos: alimentaria, técnica, social y cultural, para fortalecer redes y relaciones estables y de confianza entre productores y consumidores. Garantizar que, en aquellos territorios donde el consumo de productos de la pesca y la acuicultura de las comunidades PPE cumple un papel alimentario y económico fundamental, siga desempeñando este rol de prevención de la pobreza. Evitar que la irrupción de nuevas actividades económicas en zonas litorales, de manglares y fluviales comprometa el mantenimiento de las comunidades PPE y sus actividades.
POLÍTICA		<ul style="list-style-type: none"> Poner en marcha procesos políticos basados en nuevos modelos de gestión flexible, participativa, basada en compartir conocimientos, que permitan evaluaciones de las medidas adoptadas. Favorecer plataformas de discusión y toma de medidas en la que participen distintas partes interesadas, sin favorecer el predominio (y la marginación) de unos actores sobre otros. Planes de Ordenación Espacial Marina integrada, sin favorecer desequilibrios entre actores y actividades, y basadas en el conocimiento. Garantizar el acceso a las poblaciones (recursos) y a los espacios por parte de las comunidades PPE, tanto en políticas de cuotas, como de acceso y uso del territorio marino, costero, fluvial y manglares. Llevar a cabo una política de control en la aplicación de normas atendiendo a factores y circunstancias locales, que no discrimine a unos actores sobre otros.

CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> Promover el reconocimiento de las aportaciones culturales de las comunidades PPE por la sociedad en su conjunto. Iniciativas de activación del patrimonio cultural y de transferencia a la sociedad de ese patrimonio, en su diversidad de dimensiones, garantizando el protagonismo de las personas y organizaciones de las comunidades PPE. Rescatar la importancia histórica que las comunidades PPE han tenido en la gestión de los ecosistemas y en la conformación de los espacios marinos, costeros, de manglares y fluviales y documentar ese papel para transferirlo a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración del estado. Organizaciones pesqueras y otras organizaciones sociales y culturales vinculadas. Personal científico (ciencias sociales)
-----------------	--	--

FUENTE: Elaboración propia.

Podríamos entender esta propuesta como una relación más operativa y ampliada del contenido del documento de FAO, *Cuestiones de Ética en la Pesca*, publicado en 2005:

TABLA 5. Dimensiones éticas en las relaciones socio-económicas y políticas de las que participan las comunidades PPE, de acuerdo a FAO (2005)

UNIDADES DE REFERENCIA	OBJETIVOS Y RESULTANTES
ECOSISTEMA	Bienestar del Ecosistema
POBLACIONES DE PECES	Conservación
ACTIVIDAD PESQUERA	Pesca Responsable/Desarrollo Sostenible
PESCADORES	Seguridad a bordo/ Autonomía y bienestar/ Acceso justo a recursos.
COMUNIDADES DE PESCADORES	Erradicación de la pobreza/Garantizar la Diversidad cultural
OTROS AGENTES SOCIALES	Equidad intersectorial/ Eficacia Social
CONSUMIDORES	Derecho a los alimentos/ Inocuidad de los alimentos
SISTEMA POLÍTICO/GESTIÓN	Políticas transparentes/ Deliberación Pública

FUENTE: Elaboración propia, a partir de *Cuestiones de Ética en la Pesca* (FAO, 2005).

FIGURA 3. Las dimensiones de la sostenibilidad para una política marina y de pesca que garantice el sostenimiento de las comunidades PPE.



FUENTE: elaboración propia.

En definitiva, es preciso **transformar los objetivos** de las medidas habituales de las políticas de gestión pesquera y del espacio marino:

De la consecución de un ajuste que garantice al máximo desarrollo económico (sin precisar por parte de quién ni a quién se favorece con ello) con la reproductibilidad de poblaciones marinas (sin atender a las relaciones ecosistémicas de las que forman parte), a:

Garantizar el mantenimiento de los socio-ecosistemas, procurando **equilibrios sociales y sectoriales**, profundizando en los procesos de **democratización, corresponsabilidad, colaboración, coordinación y transferencia de conocimientos** en todo el sistema de gestión y gobernanza (desde la administración estatal hasta las organizaciones pesqueras) y garantizando la **sustentabilidad de los modos culturales** que han protagonizado las comunidades PPE y sus paisajes.

IV.1. Ejes de Gobernanza

Trasladando estas consideraciones a un marco más operativo, como punto de partida definimos una serie de ejes de gobernanza prioritarios, que pueden ser entendidos como horizontes de deseabilidad, puntos de fuga que expresan las aspiraciones y objetivos últimos o valores sustentantes, de los planes de acción.

La propuesta se organiza en cinco de estos ejes, en congruencia con el concepto de sustentabilidad tal y como ha sido presentado y abordado: sustentabilidad ambiental, sustentabilidad económica, sustentabilidad social, fortalecimiento político y reconocimiento cultural, apostando por una visión omnicomprensiva de la política que tenga por objeto la PPE, atendiendo a la diversidad de situaciones que caracterizan a esta actividad y sus grupos sociales en los territorios en los que se lleva a cabo el proyecto, pero con la posibilidad de ser aplicada en otros contextos socio-territoriales, económicos y culturales.

Está en consonancia también con los principios de ética, justicia y reconocimiento del papel que juega la pesca de pequeña escala que ya están reconocidos en distintos organismos internacionales (FAO), o en el documento de constitución de la Red Iberoamericana de Pesca Artesanal de Pequeña Escala (RIPAPE)⁹, y pensando en los distintos desafíos que debe afrontar esta actividad y los colectivos sociales que la sostienen, en el contexto contemporáneo. La tabla debe entenderse como una relación de máximos, dentro de la cual se identifican los ejes en los que se inscriben las actividades, experiencias e iniciativas que ya caracterizan a las entidades que forman parte del proyecto. Por tanto, no se debe esperar que en esta primera experiencia del proyecto se cubran todos los ítems. Más bien, a partir de los que ya sabemos que sí se están llevando a

⁹ <https://ripape.org/>

cabo (ver leyenda de la tabla 6), el proyecto aspira a reforzar estos, transferirlos de unas a otras entidades y rastrear si aparecen iniciativas que se puedan encuadrar en el resto de ítems. Para identificar los ejes que ya forman parte de la trayectoria de las entidades, se marcan en la tabla las líneas estratégicas que corresponden con cada una de ellas.

TABLA 6. Ejes de un modelo de Gobernanza basado en la sustentabilidad multidimensional

1. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL-CONSERVACIÓN
1.1. Mantenimiento de buen estado de poblaciones de especies marinas animales y vegetales.
1.2. Mantenimiento de buen estado de hábitats. restauración de hábitats. "renaturalización".
1.3. Contribución al mantenimiento de relaciones ecológicas.
1.4. Respuestas a dinámicas derivadas del "cambio climático".
1.5. Iniciativas de descarbonización de mecanismos de propulsión (motores).
2. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA
2.1. Contribución a la mejora de la renta de los pescadores y sus familias (economías familiares).
2.2. Mejora de la comercialización en las distintas escalas territoriales en las que operan empresas artesanales. estrategias de identificación comercial y acciones para mejorar la calidad y trazabilidad de las producciones pesqueras.
2.3. Contribución a economía circular.
2.4. Contribución a diversificar/complementar nuevas actividades en el marco de las comunidades ppe: turismo comunitario, procesamiento de productos pesqueros, actividades náutico-deportivas.
2.5. Iniciativas para descubrir o reinventar aprovechamientos gastronómicos.
2.6. Contribución a la soberanía alimentaria: circuitos comerciales locales/alianzas entre productores-transformadores-comercializadores locales-consumidores.
2.7. Contribución a la seguridad alimentaria (distintas escalas territoriales: de lo local a lo regional), mediante la mejora de la trazabilidad y acciones de mejora en la calidad de los productos.
3. SOSTENIBILIDAD SOCIAL
3.1. Contribución a la equidad social: intergeneracional, intersexual, intercomunidades (comunidades originarias, nativas o grupos étnicos con usos históricos extractivos)
3.1.1. Contribución a la equidad intergeneracional: participación de jóvenes en condiciones atractivas.
3.1.2. Contribución a la equidad intersexual: reconocimiento del papel de las mujeres e impulso de su papel económico, social y político.
3.1.3. Contribución a la equidad entre comunidades culturales: comunidades nativas/originarias, en el marco de nuevas relaciones políticas.
3.2. Empoderamiento de grupos desfavorecidos socio-culturalmente: mujeres, comunidades nativas, población migrante
3.3. Contribución a la capacidad económica de trabajadores/as del mar.
3.4. Medidas relacionadas con una mejora de las condiciones de trabajo en las distintas funciones y roles laborales de las economías del mar.
3.5. Medidas relacionadas con el reconocimiento de ayudas económicas por jubilación y en otras situaciones especiales a las familias de pesca artesanal.

3.6. Innovación tecnológica para fomentar las acciones de calidad, a bordo y en la transformación y comercialización.
4. FORTALECIMIENTO POLÍTICO
4.1. Empoderamiento de las comunidades pesqueras y sus organizaciones.
4.2. Capacidad de articular entre organizaciones y asociaciones para conseguir voz y reconocimiento en instancias gubernamentales
4.3. Reconocimiento de sus capacidades de gestión a nivel local
4.4. Aseguración de su responsabilidad en la custodia de los ecosistemas marinos.
4.5. Liderazgo de mujeres en organizaciones locales y en la articulación del movimiento organizativo.
4.6. Avance en relaciones democráticas y transparentes en sus organizaciones: mayor capacidad de participación e inclusión, liderazgos renovados y funcionales.
4.7. Reconocimiento de los saberes locales para las políticas de gestión.
4.8. Fortalecimiento de usos, derechos de acceso y mantenimiento de prácticas locales ante el impulso de otras actividades marítimas en el marco de la economía azul. fortalecimiento de la ppe en la ordenación territorial marítima.
5. RECONOCIMIENTO CULTURAL
5.1. Visibilización de las contribuciones de la cultura de la pesca (saberes, prácticas, modos de gestión, rituales, riqueza léxica, gastronomía, instituciones y todo el legado de cultura material asociado) a la diversidad socio-natural de los territorios costeros.
5.2. Iniciativas educativas para dar a conocer el patrimonio de la cultura marítimo-pesquera (en particular, entre población escolar)
5.3. Iniciativas de turismo sostenible relacionadas con la valoración cultural de las comunidades costeras.

LEYENDA

- Iniciativas correspondientes a la entidad OPP72 (Andalucía) en el presente proyecto.
- Iniciativas correspondientes a la entidad CONAPCH (Chile) en el presente proyecto.
- Iniciativas correspondientes a la entidad COFREM (Brasil) en el presente proyecto.

FUENTE: Elaboración propia. ▼





CAPÍTULO 5

Hacia un nuevo modelo de gobernanza de socio-ecosistemas costeros, marinos, fluviales y de manglares con participación de comunidades PPE.

▼ V.1. La contestación al modelo “moderno” de gestión.

Desde los años noventa, la teoría de la gestión de los “recursos” –en este documento preferimos referirnos a *bienes* y *servicios* naturales, a fin de separarnos de visiones economicistas que entendemos reductivas– ha puesto de manifiesto la necesidad de un cambio de rumbo, en la perspectiva y en los modos prácticos de realización de las acciones de gobierno (tabla 5). En primer lugar, porque los modelos de gestión pesquera basados exclusivamente en principios de bioeconomía, que relacionaban biomasa y flotas, en particular, para pesquerías monoespecíficas, más características de las flotas intensivas e industrializadas, ni han resultado ser eficaces, ni estaban diseñadas para la peculiaridad de las actividades PPE, ni han contado con el respaldo, la confianza ni la legitimidad necesaria en cualquier plan de acción política. Si desde finales la década de los setenta la dinámica bioeconómica de las pesquerías industriales se evidencia insostenible, desde los años noventa se ha puesto de manifiesto que los retos multidimensionales afectan a las flotas artesanales con peculiar gravedad, aquellas que se habían caracterizado por el desarrollo de estrategias menos intensivas, por una relación cambiante pero sostenida a lo largo de prolongados períodos de tiempo con los ecosistemas. Sus efectos, por tanto, se han tornado más localizados, y conciernen a colectivos sociales muy definidos. Al problema de la actividad extractiva, afectada por experiencias inadecuadas de gestión, tensiones políticas y una creciente contaminación de origen externo a las propias comunidades PPE y sus actividades, ha venido a unirse la competencia de otros usos sociales y económicos de las zonas litorales, de manglares y fluviales, que generan nuevos y difícilmente medibles riesgos para las dinámicas ecosistémicas de estuarios y plataformas litorales.

Lo que se inicia en los años ochenta y noventa es una nueva apuesta, al inicio casi más teórica que práctica, para mudar el modo de gubernamentalidad (forma de gobierno), que pretende alejarse de un modelo previo, más directivo, donde o bien el papel del estado define, regula y controla todo el proceso político, o bien la ausencia de una presencia efectiva del estado, favorece relaciones de poder entre actores sociales, en las que priman intereses y capacidades desiguales y jerárquicas de unos sobre otros. Este período político tuvo su ciencia preferida y su modelo de extracción pesquera: la bio-economía (montada sobre los axiomas de la denominada *tragedia de los comunes* de Hardin (1968) y la creciente actividad industrializada que acompañaba a procesos coloniales persistentes. Pero tuvo distintas fases y objetivos: una primera fase el desarrollo industrial de las pesquerías, a continuación, la compartimentación territorial de espacios y caladeros para establecer soberanías excluyentes sobre los mismos por parte de los estados ribereños; más recientemente, la salvaguarda del equilibrio “producción-recursos” en los estados industrializados y el desplazamiento del esfuerzo productivo hacia los territorios y sociedades periféricas (*los países en desarrollo* en el discurso político convencional). Todo ello, en paralelo del desarrollo de la ordenación jurídica marítima, a nivel internacional (las conferencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (entre finales de los cincuenta y principios de los años ochenta).

Así, las propuestas a favor de un término que iba adquiriendo más vigor, la *cogestión* se fue constituyendo a partir de una reflexión crítica sobre las formas de gestión pesquera que habían sido dominantes en el siglo XX (el paradigma “moderno”). Los conceptos y prácticas aplicados en la “moderna” gestión de pesquerías (medidas técnicas sobre equipos, cierre de censos, distribución de cuotas entre pescadores...) habían fracasado en su objetivo principal: el establecer una relación estable entre unidades productivas y recursos (a través de conceptos como máximo rendimiento sostenible).

El paradigma moderno se basaba en un procedimiento centralizado, diseñado y aplicado de arriba-a-abajo, basado exclusivamente en la ciencia biológica y la economía marginalista como fundamentos académicos y con objetivos que han terminado por ser estrictamente biológicos que también se establecían desde la esfera experto-burocrática. La cuestión de la implementación (basada exclusivamente en medios de control) de estas medidas siempre ha sido un caballo de batalla para el paradigma. La eficacia y la legitimidad del mismo, por tanto, siempre han estado puestas en cuestión. Más aún, el modelo convencional se basaba en *aprioris* teórico-metodológicos tales como la idea de un mundo-máquina, atravesado por relaciones lineales estables o permanentes, predecibles y susceptibles del control técnico por parte de la ciencia moderna; esto es, se basaba en la cosmovisión newtoniana del mundo físico y del papel del hombre en el mismo. Es decir, no se advertía que la densa trama de relaciones (biológicas, atmosféricas, oceanográficas, laborales, sociales, comerciales, políticas y administrativas...) que conforman los socio-ecosistemas pesqueros los hacen poco proclives a una perspectiva analítica y pragmática de este tipo.

En esta línea, Berkes y Folke (1998) reclaman un modelo de gestión relacional, desde dentro de los ecosistemas, que superase las fallas de los modelos bioeconómicos, que consideran poblaciones mono-específicas como “recursos” o utilidades, aislables de sus entornos. Y proponen, además, profundizar en los conocimientos e instituciones de humanas –desde las locales a las de la administración y la ciencia-, para poder hacer una propuesta congruente que logre, como algunas sociedades históricas han conseguido, mantener socioecosistemas sostenibles y más resilientes.

Por el contrario, las propuestas de la co-gestión propugnan la adopción de instrumentos más adaptables y flexibles que predictivos, que focalice las relaciones de retroalimentación entre todos los elementos que conforman el sistema pesquero (los “naturales” y los estrictamente “socio-culturales” y “económicos”) y que busque continuas adaptaciones del sistema a las variaciones incesantes de ese entorno frágil por complejo y versátil. Se trata de una propuesta que ya ha sido formulada en otros ámbitos y en la pesca (Berkes et alii, 2001), que busca fortalecer sobre todo las posibilidades de cambios procesuales internos al ecosistema –en un sentido amplio de este concepto, incluyendo aspectos bio- y socio-lógicos-, antes que atender a presiones externas que puedan modificarlo. Ello es porque se enfatizan las capacidades adaptativas y de retroalimentación de los ecosistemas (en este caso, el sistema pesquero en el lato sentido del término). En el nuevo paradigma, que irá revistiéndose con un nuevo término (*governance approach*), aplicado a las pesquerías, busca por tanto atender a las capacidades de auto-organización de los sistemas socio-ecológicos ante los influjos externos.

TABLA 7. Evolución reciente de la teoría de los modelos de gestión marítima y otros bienes/servicios naturales.

Modelo de Gestión “Moderno”	Modelo de Gobernanza
Tarea de gestión técnica: tecnocracia	Tarea política, con una perspectiva global, para la construcción de un modelo <i>learning by doing</i> (aprendizaje mediante la práctica).
Basado en un conocimiento “cerrado”: ciencia bioeconómica estándar.	Basado en un conocimiento “abierto”: proceso de interacción entre distintas disciplinas, el CET de las comunidades PPE y otros actores.
Valores pre-establecidos: eficiencia económica, desarrollo tecnológico, maximización de la rentabilidad económica (empresa, capital).	Valores en construcción: sustentabilidad multidimensional, diversidad cultural, eficacia política, democracia, viabilidad económica de las unidades domésticas.
Relaciones de poder rígidas (Estado, empresas, lobbies, etc.), con el apoyo subsidiario, pero no decisorio de la bioeconomía estándar.	Relaciones de poder dinámicas: devolución, co-participación, co-responsabilidad, redes políticas... Nuevos actores: organizaciones sociales implicadas y otros <i>stakeholders</i> : usuarios, ONGs, académicos de distintas disciplinas.
Certidumbre, Orden. Arriba-abajo	Incertidumbre, Riesgo. Abajo-Arriba.
Paradigma desarrollista lineal: explotación maximizadora de recursos	Paradigma Ecosistémico: gestión equilibrada de bienes/servicios de los ecosistemas, teniendo en cuenta a los grupos sociales y económicos implicados.

Relaciones entre flotas-recursos a partir de modelos matemáticos de la teoría bio-económica.	Enfoque basado en los (socio-)ecosistemas.
--	--

FUENTE: Elaboración propia.

En este documento, reuniendo información sobre el terreno de algunas comunidades PPE en particular, partimos de una concepción de las comunidades PPE, incluyendo esas dimensiones que trascienden la actividad extractiva, pero que son determinantes para comprender y conocer cómo se lleva a cabo la acción pesquera (ver capítulo 1). La propuesta de transformación en la gobernanza tiene en cuenta los desafíos actuales que estas comunidades afrontan (capítulo 2). Es decir, se trata de aprovechar y aplicar la teoría de la gobernanza, pero teniendo siempre en mente las cualidades socio-económicas, políticas y culturales de estos colectivos, así como las problemáticas que están condicionando el mantenimiento de las actividades que llevan a cabo y de las propias comunidades.

▼ V.2. Entre la congestión y la gobernanza. La filosofía de un nuevo modo de gobierno.

Desde los años novena, y con especial fuerza desde los dos mil, apareció el paradigma teórico del *co-management* (cogestión), que insiste en la idoneidad de una reforma institucional y en las prácticas de gobernabilidad, en el sentido de una mayor participación de nuevos agentes. Para su puesta en marcha se requiere un amplio proceso de devolución de competencias y capacidades políticas desde ámbitos gubernamentales a nuevas instancias, que pueden ser: desde los agentes burocráticos de niveles administrativos regionales/locales a agentes sociales y económicos involucrados (*stakeholders*) (pescadores, comerciantes y otros agentes de la industria, consumidores, entidades conservacionistas, personal científico) (Jentoft & McCay, 1995).

Esta corriente innovadora no sólo afecta a la gestión de actividades pesqueras, sino globalmente a todos los sistemas políticos que han de afrontar la gestión de bienes y servicios naturales. Este paradigma puede inscribirse en otro más global, el de la *gobernanza marina* (*marine governance approach*), definible de forma muy sintética como la institucionalización de un modo de gobierno basado en un partenariado entre gobierno y organizaciones y actores sociales, a partir de una nueva distribución de la responsabilidad de la gestión mediante un conjunto de acuerdos institucionales, estableciendo principios y obligaciones, que definen la cooperación entre la administración y las comunidades (Kooiman, 2003). “La gobernanza no es algo que lo que los responsables del gobierno simplemente hacen, sino un atributo de la totalidad de las interacciones que unen a aquellos que gobiernan y a aquellos que son gobernados. Es, en sí misma, una interacción” Kooiman et alii, 2005) [traducción propia]

Entre los teóricos de la gobernanza, la devolución de responsabilidades ha de ser una prioridad política, a pesar de que las instituciones locales y sectoriales hayan sido históricamente desplazadas de sus funciones de gestión por parte del estado y su aparato burocrático.

El enfoque de la gobernanza presupone dos características, que lo hacen preferible al modelo de gobierno previo: Avance en profundización democrática, en tanto que propugna la participación de ciudadanos y entidades sociales – de aquéllos que son el objeto de las medidas políticas aceptadas- en el diseño y aplicación de medidas;

Y eficacia, por ser capaz de mejorar la implementación de medidas al lograr mayores niveles de aceptación por parte de los usuarios y actores sociales y de legitimidad, cuando éstos han formado parte del proceso de transmisión de información, consulta y de toma de decisiones.

Aplicando el modelo al caso de las comunidades PPE, es importante partir de cuál es la estructura de relaciones del denominado del sistema pesquero en su totalidad (fisheries chain). Esta cadena de actores y relaciones es un complejo sistema de instituciones interrelacionadas entre sí de forma recíproca, incluyendo redes, empresas, organizaciones representativas formalizadas, organismos de la Administración, etc. abarcando desde la investigación y la organización política al consumo, pasando por todas las fases de la cadena económica pesquera. En la actualidad, dada la presencia en los entornos espaciales donde operan las PPE, también hay que tener en cuenta las organizaciones que representan otras actividades y usuarios, así como entidades involucradas en el asociacionismo ambientalista y que pueden colaborar en procesos de mejora de la gestión.

Las relaciones entre esta compleja red también oscilan entre vínculos jerárquicos característicos del modelo moderno de estado a relaciones más fluidas basadas en la colaboración y la competencia en el mercado, todas las cuales mantienen conexiones dinámicas de interdependencia e interpenetración (Kooiman et alii, 2005). Esta diversidad implica en no pocas ocasiones solapamientos, sobrerrepresentación de algunos actores, debilitamiento de otros..., de modo que es preciso establecer un nuevo conjunto de normas y reglas que mejoren las interacciones sociales, políticas y económicas entre todas las agencias involucradas.

Un rasgo principal de este paradigma institucional es lograr establecer la escala social y territorial más apropiada para promover procesos colaborativos y de participación, para a continuación iniciar dinámicas para recabar información, lograr asesoramiento y definir medidas y modos de evaluación de las mismas. Los teóricos del sistema entienden que es preciso conocer bien la estructura de relaciones (quién es quién y cuáles son sus capacidades y conexiones con los demás) en la etapa inicial (*step zero*) de promover un proceso de participación, pues de este modo se conoce mejor el clima político y social, así como las perspectivas e intereses económicos. En este sentido, llegar a conocer el conjunto de expectativas y horizontes de los distintos actores se convierte también en una tarea importante en las fases iniciales (Jentoft et al, 2012; Kooiman et al. 2013).

A partir de las mismas, se podrían definir principios de funcionamiento en el marco local de actuación, teniendo en cuenta el contexto jurídico y político, las relaciones económicas y las relaciones entre organizaciones. No es una tarea sencilla, dado que las dinámicas de globalización económica y los impactos derivados de transformaciones ambientales están incorporando transformaciones sensibles en el sistema de relaciones de esos entornos. Así, el protagonismo empresarial de operadores económicos ligados a flotas industriales que están adquiriendo acceso a territorios del Sur del sistema mundial, o la irrupción de actividades económicas en el marco del *crecimiento azul*, a escala planetaria, acaban por tener un peso decisivo y transformar los sistemas locales. Los resultados de estas dinámicas afectan directamente a los productores a nivel local y regional, de modo que parece que carece de todo sentido plantear un sistema de gestión que no tenga en cuenta las dinámicas de globalización comercial y *crecimiento azul* a lo largo y ancho del mundo y a sus organizaciones y empresas.

Por ello, la perspectiva que se necesita no puede enfocarse de forma compartimentada la participación del estado, el mercado o la sociedad civil, sino que ha de tener en cuenta la trama de interrelaciones entre las esferas y cómo esta red afecta a cada territorio local y comunidad PPE en que se quieran aplicar medidas de mejora de la gobernanza. Por eso es preciso superar la tendencia a despreciar el papel de las organizaciones sociales del sector. Dada la estructuración de las relaciones en los últimos años, se puede deducir una pérdida de capacidad de acción de las comunidades PPE y de sus organizaciones representativas, mientras que el mercado y sus principios de funcionamiento parecen adquirir una posición predominante. Como ya ha sido puesto de manifiesto (Suárez de Vivero, Rodríguez & Florido, 2008), el discurso y la práctica de la delegación de poder y la participación de los stakeholders puede tener el efecto paradójico de incorporar nuevos agentes sociales, diluyendo por tanto el peso específico y la capacidad de poder de las organizaciones tradicionales, entre ellos las pesqueras. Por ello, la teoría de gobernanza para el sistema pesquero debe buscar un reequilibrio de estas inercias. Sólo así los principios de democracia, representatividad, subsidiaridad o corresponsabilidad podrán quedar garantizados (Hobley & Shields, 2000).



TABLA 8. Atributos de un sistema de gobierno desde el enfoque de una gobernanza participativa.

Transparencia	Los actores conocen el proceso de toma de decisiones.
Responsabilidad	Los que tienen capacidad de tomar decisiones son accesibles (información, explicación, recepción de comunicación...) para el resto de actores.
Inclusividad	Se garantiza la incorporación al proceso a los actores involucrados, incluyendo voces y posiciones minorizadas.
Carácter comprensivo	A lo largo de todo el proceso: desde el inicio y durante la toma de decisiones y la evaluación, todos los actores están informados y tienen la posibilidad de formar parte del mismo.
Representatividad	Los que toman las decisiones representan las posiciones afectadas, incluyendo las minorizadas (mujeres, comunidades nativas, comunidades PPE).
Basada en el conocimiento	La información relevante y la planificación es accesible. Todos los actores tienen la posibilidad de aportar conocimiento e información.
Poder distribuido	Todos los afectados, a través de sus representantes, tendrían la capacidad de influir/participar. Los representantes garantizan que trasladan y hacen partícipes a los miembros de sus organizaciones del proceso.
Resiliencia	Mayor capacidad de autoorganización para responder a presiones externas y factores de crisis

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Hobley & Shield, 2000: "Tacirie" principles (Transparency, Accountability, Comprehensive, Inclusive, Representative, Informed, Empowered).

El nuevo paradigma requiere de un proceso de innovación institucional ambicioso y profundo, según el cual las comunidades PPE se ven involucradas en el proceso político, con la aspiración de igualarse en capacidad política con otros actores. Ello implica:

- i. un cambio en la base cognitiva del paradigma de gestión, integrando el conocimiento científico, las experiencias y el CET de las comunidades PPE, tal y como se ha llevado a la práctica en Canadá, Alaska, Norte de Europa y en diferentes países de Asia y África (Kooiman et alii, 2005) o en Cataluña (España), más recientemente (Lleonart et alii, 2014, Tudela, 2024);
- ii. Una recuperación de la perspectiva local, recuperando la *comunidad* (que no es una entidad homogénea) como unidad territorial y de enfoque de la gestión;
- iii. Un proceso de delegación de poder desde las agencias gubernamentales hacia los agentes sociales e institucionales vinculados al sistema pesquero y a las comunidades locales, facilitando la adquisición de capacidad de poder y conocimiento de estos agentes (empoderamiento); y en relación con ello:
- iv. Un entramado institucional más inclusivo y transparente, con un poder más distribuido (democratización).

Se trata, por tanto, de generar un nuevo modo de trabajo que facilite el acceso a la información en todos los niveles y agentes implicados, las interacciones entre los mismos, compartir los principios de funcionamiento, incrementar la transparencia y la corresponsabilidad; de modo que la eficacia y la legitimidad del sistema se vean incrementados en relación a los modelos previos y que, por otro lado, el sistema de gestión sea más capaz de generar respuestas autónomas ante influjos crecientemente cambiantes desde el exterior, es decir, sea más resiliente.

A partir de este modelo teórico general, la política pesquera podría encaminarse a formas más intensas de cooperación, retroactividad y corresponsabilidad entre todos los agentes implicados: estructura central del estado, niveles regionales locales del mismo, organizaciones representativas de comunidades PPE y de otros colectivos involucrados en el sistema pesquero, así como entidades sociales y académicas, desde

aproximaciones interdisciplinarias. A partir de las reflexiones previas, podemos establecer la siguiente distinción conceptual, entre gobernanza y cogestión, que entendemos de modo interconectado, aplicado a la política marina y pesquera.

De acuerdo con Berkes (2003) definimos la siguiente propuesta de un modelo de gobernanza aplicable a las PPE, entendido como horizonte típico ideal al que aspirar, que se basa en un principio rector básico, que es más que un juego de palabras formulado hace décadas por Miller & Van Maanen (1979): “*los barcos no pescan, los pescadores sí*”.

Gobernanza (gobernanza interactiva) es un enfoque de diseño y aplicación de política que pone el énfasis en el proceso de generación de información, compatibilidad de valores y perspectivas de distintas agencias implicadas en un ámbito territorial y de actividades y en el modo de tomar decisiones sobre éstas, así como en el compromiso de evaluar sus resultados. Está basado en una filosofía de compartir conocimientos, experiencias, generar aprendizaje a partir del hacer, promoviendo la horizontalidad entre agencias y saberes, y la corresponsabilidad de todos los actores. Requiere necesariamente tener en cuenta la complejidad de los socio-ecosistemas, las relaciones internas y externas, que posibilitan y condicionan la sustentabilidad de poblaciones y hábitats (si hablamos de espacios ecológicos) así como los usos y aspiraciones de los distintos grupos sociales y económicos que habitan esos espacios. Se trata, por tanto, de un sistema descentralizado y plural de construir relaciones de poder, en distintas escalas. En este sentido, es un mecanismo de construir institucionalidad, generar confianza y legitimidad en el proceso político.

Un modelo de gobernanza se centra tanto o más en el cómo (proceso de construcción institucional) que en el qué (conjunto de medidas de regulación). Es fundamental la definición de valores y códigos que sean compartidos por todos los participantes, previendo que puede ser preciso asumir los disensos en el proceso.

Tomando la definición aportada por Kooiman et al. (2005: 17):

“La gobernanza es el conjunto de interacciones públicas y privadas para resolver los problemas de la sociedad y crear oportunidades sociales. Incluye la formulación y aplicación de los principios que guían esas interacciones y el cuidado de las instituciones que las hacen posibles” [traducción propia]

La cogestión es una forma específica de gobernanza, mediante la que instituciones, organizaciones y personas interactúan para tomar decisiones sobre el manejo o la gestión de las pesquerías (un plan de acción). Requiere, al menos, de dos tipos de actores: los organismos de gobierno, que proveen de un marco jurídico dentro del cual el sistema puede funcionar; y los grupos de usuarios y agentes socio-económicos, que serán facultados, según el diseño de la cogestión, a compartir información, definir objetivos del plan y las medidas para lograrlos, e incluso mecanismos de evaluación, en un entorno compartido con las instituciones de gobierno. Pueden existir distintos grados de colaboración entre agencias gubernamentales y agencias sociales en cuanto al poder de decisión y responsabilidad, desde el menos distribuido (informativo) al más distribuido (delegado), pasando por los modos consultivo y cooperativo.

Fuente: FAO, 2021.



TABLA 9. Caracterización de un modelo de gobernanza alternativo

- Comprensión de las pesquerías como sistemas socio-ecológicos y adaptativos de carácter complejo.
- Enfoque en la comunidad (socio-ecosistema), comprendido en su diversidad y complejidad.
- Recuperación de los vínculos históricos entre los sistemas humanos y los ecológicos.
- Familiaridad con la incertidumbre, los fracasos parciales, retroalimentaciones no controlables. Asumir que toda tarea de gobernanza es un proceso de aprendizaje no lineal.
- Investigación y seguimiento a medio y largo plazo de las medidas y planes que se pongan en funcionamiento.
- Promover una gestión basada en el conocimiento, cuya base se ensanche socialmente, incluyendo tanto el científico, el de las comunidades PPE fruto de su relación dentro de los ecosistemas y al socialmente construido a partir de la praxis de gestión.
- Incorporación de objetivos que no sólo tengan en cuenta indicadores sobre poblaciones de peces, sino también sobre resultados económicos y sociales (eficacia en la comercialización, condiciones socio-laborales, igualdad de sexo-género, reconocimiento cultural de las comunidades PPE).
- Desarrollo de un sistema de gobernanza basado en la corresponsabilidad, la participación de las partes interesadas y la diversidad de escalas implicadas en los bienes y servicios marinos.
- El sistema debe seleccionar adecuadamente la escala de gestión relevante: la pesquería, identificando empresas, estrategias de pesca, indicadores de actividad, indicadores de vulnerabilidad, acciones económicas y sociales, de todos los actores relevantes en la unidad de gestión elegida.
- Reconocimiento o recuperación de instituciones (normas, prácticas) de autogestión ya existentes, adaptadas al nuevo marco político y económico.
- El sistema debe ser adaptativo, es decir, se debe ir calibrando a partir de la experiencia y los datos generados desde el propio sistema, hasta lograr una autorregulación como mecanismo de gestión.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Berkes, 2003.

“[El modelo que propongo] rompe con la vieja tradición de gestión como control. En efecto, redefine el término recurso para referirse, no a una mercancía, sino a los elementos de un ecosistema que sustenta procesos esenciales, así como las necesidades humanas. También redefine la gestión para referirse a la gobernanza, el aprendizaje y la gestión adaptativa, orientada a mantener la capacidad productiva y la resiliencia del sistema socioecológico” [traducción propia].

FUENTE: Berkes, 2003, p.5.¹⁰

En esta propuesta se puede encontrar la razón por la que hemos usado en distintos momentos las palabras *bienes* [se entiende que ecosistémicos] para referirnos a lo que convencionalmente se denominan *recursos*, complementada a veces con la categoría *servicios* [ecosistémicos]. Entendemos que una consideración de las conexiones entre ecosistemas y sociedad, que no reduzca a los elementos marinos a meros recursos garantiza de un modo más efectivo la sustentabilidad de todos los procesos involucrados, humanos y no humanos, sociales y ecológicos. Trasladando estas consideraciones a una síntesis donde se puede apreciar las diferencias cualitativas entre los distintos modelos, hemos elaborado la siguiente tabla, de acuerdo a Santos-Martín et. al (2015). (tabla 17.14.). El modelo de gobernanza de las PPE en España se distribuye sobre todo en el sistema tipificado en la segunda de las columnas, si bien ya hay casos en los que se producen progresos hacia rasgos del tercer modelo, ecosistémico. El cuarto, insistimos, sólo tiene actualmente el valor de presentarse como un horizonte que puede orientar propuestas e iniciativas.

¹⁰ “Such management breaks out of the old tradition of management-as-control. It effectively redefines resource to mean, not commodity, but elements of an ecosystem that supports essential processes as well as human needs. It also redefines management to refer to governance, learning and adaptive management, oriented to maintaining the productive capacity and resilience of the linked social-ecological system”. (Berkes, 2003:5).

TABLA 10. Síntesis comparativa de modelos de gestión pesquera

Atributos gestión pesquera	Gestión extractiva	Gestión sostenible basada en la especie	Gestión Basada en el Ecosistema	Gestión basada en el socio-ecosistema
Objeto de la gestión pesquera	Recursos pesqueros.	Recursos pesqueros.	Pesquerías dentro del ecosistema marino.	Pesquerías dentro de un socio-ecosistema.
Unidad de análisis	Poblaciones de especies comerciales.	Poblaciones de espacios comerciales y algunas de sus relaciones.	Interrelaciones entre distintos bienes y servicios ecosistémicos.	Papel de los servicios humanos en las retroalimentaciones de bienes y servicios socio-ecosistémicos.
Objetivo de gestión	Explotar comercialmente una pesquería.	Optimizar la explotación mediante el RMS.	Integridad del ecosistema, incluyendo una explotación optimizada.	Mantener los flujos entre bienes y servicios del conjunto del socio-ecosistema, en una situación reproducible.
Perspectiva sobre el medio	Espacio externo donde hay recursos explotables.	Espacio externo donde hay recursos explotables que se pueden optimizar por ciencia y técnica.	Conjunto de relaciones que integran bienes y servicios, del que participan distintas comunidades, humanas y no humanas.	Conjunto de relaciones que integran bienes y servicios, del que participan distintas comunidades, humanas y no humanas. Hay que ser reflexivos sobre el papel interno de las instituciones humanas en la reproducción de conjunto.
Modelo de conservación	Extractivo.	Equilibrio conservación y crecimiento económico.	Equilibrio conservación y crecimiento económico.	Colaboración entre todos los elementos para garantizar la reproducción de los bienes y servicios socio-ecosistémicos.
Límites biofísicos	No se contemplan.	Los de la capacidad productiva de las pesquerías (técnica controlable mediante la ciencia).	Los propios del ecosistema.	Los propios del socio-ecosistema, incluyendo sus bienes y servicios y siendo reflexivamente conscientes de sus límites (deben ser fijados).

Herramientas de gestión	Seguimiento de pesquerías monoespecie, búsqueda de nuevos "recursos".	TACs, sistemas de control y ordenación de flotas para lograr un punto de equilibrio con la productividad de las pesquerías.	Además de las anteriores, uso de áreas marinas protegidas (especialmente RMIPs), enfoque de partes interesadas en la Planificación Espacial Marina.	Uso de todas las herramientas ecosistémicas, reconstruyendo la complejidad de escalas, ámbitos y esferas.
Resiliencia	No es considerada.	Sólo actúa para evitar la productividad y variabilidad acusada de poblaciones de peces.	Busca controlar las perturbaciones en el sistema de relaciones de bienes y servicios.	Además de controlar las perturbaciones, tiene como objetivo mantener o mejorar la resiliencia de sistema.
Gestión de la diversidad, complejidad e incertidumbre	No se contempla, al actuar sobre poblaciones de especies aisladas.	No contempla la complejidad de los ecosistemas, y pone el foco en las poblaciones y algunas de sus relaciones.	Toma como objeto la complejidad de las relaciones entre elementos del ecosistema. Usa modelos, reconociendo incertidumbre.	Pretende colaborar en el mantenimiento de bienes/servicios del socio-ecosistemas, con una perspectiva multidimensión, multiescala. Conexión entre diversidad biológica y cultural que hay que manejar.
Estilo de gobierno	Vertical, técnico, inmediato, con criterios de mercado.	Vertical, técnico, incorporando el desarrollo sostenible.	Técnico, con visión a más largo plazo, reconociendo la necesidad del enfoque regional/local (adaptación a ecosistemas).	Técnico y social, con visión a largo plazo, desarrollando mecanismos de seguimiento permanente, participativos, incorporando distintos tipos de conocimiento. Adaptación flexible.
Tipo de conocimiento	Economía.	Bio-economía.	Apertura a la interdisciplinariedad, con aportes básicos de biología/ecología.	Interdisciplinario, mediante un diálogo entre saberes académicos, incorporando el conocimiento de los actores sociales, como input de los servicios socio-ecosistémicos.
Epistemología subyacente	Modelos mecánicos y lineales.	Modelos mecánicos y lineales.	Teorías de la complejidad, aplicadas a los ecosistemas físicos.	Teorías de la complejidad, aplicadas a los socio-ecosistemas: interfaz físico-social. Diálogo de saberes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Santos-Martín, F., Montes, C. y Benayas, J. (2015). (coords.). ▼



CAPÍTULO 6

Indicaciones metodológicas para llevar a cabo transformaciones institucionales para una buena gobernanza

A partir de la noción de gobernanza propuesto, es ineludible entender que la institución es un concepto clave. Las instituciones son marcos de acción que organizan las acciones y perspectivas de actores y grupos, incluyendo empresas y organizaciones gubernamentales. Implican valores y principios que guían la acción, hacen el comportamiento esperable y dotan de estabilidad los procesos sociales de cualquier tipo. La innovación institucional sería un proceso de reflexión por un conjunto de actores sociales, que tienen un conocimiento parcial de su entorno y de las consecuencias de sus acciones, al mismo tiempo que una voluntad de crear nuevas dinámicas.

Todo proceso de innovación supone, en mayor o menor medida, una situación de tensión entre lo instituido (algo así como una herencia recibida, con sus problemas y posibilidades) y lo instituyente, aquello que se quiere poner en marcha, a partir de las relaciones entre actores y de la negociación de sus perspectivas y objetivos (un entorno en construcción).

▼ I) La diferenciación entre el sistema de gobierno y el sistema que debe ser gobernado.

El sistema de gobierno se constituye a partir de valores (orientaciones de deseabilidad), principios (códigos éticos que se nutren de valores y a su vez se proyectan sobre las normas) y normas (regulaciones específicas). Las tareas metodológicas fundamentales para conocer el sistema de gobierno son: tener conocimiento del marco normativo, teniendo en cuenta sus valores y principios inspiradores y las normas resultantes; y conocer la trama de agencias que tienen una relación con la tarea de gobierno. Esto significa tener en cuenta distintas escalas (desde la local a la nacional o supranacional, según el caso), la temporalidad prevista en las acciones de gobierno (existencia de planes y su duración, mecanismos previstos de revisión de la acción de gobierno) así como los distintos ámbitos de gobierno implicados en la gobernabilidad de la actividad pesquera.

Con una noción de sostenibilidad multidimensional como la usada en este manual, y con una perspectiva socio-ambiental que tiene en cuenta un marco de usos, presiones y relaciones complejos, esto significa que, además de las agencias o ministerios específicos de pesca y acuicultura, hay que tener en cuenta las de medio ambiente, economía e infraestructuras y las que tengan competencia de ordenación del territorio, defensa, costas, industria (por las actividades de economía azul), asuntos sociales, para atender las dimensiones relativas a la mejora de condiciones laborales y servicios sociales, el papel de la mujer y de grupos étnicos minoritarios, allí donde proceda.

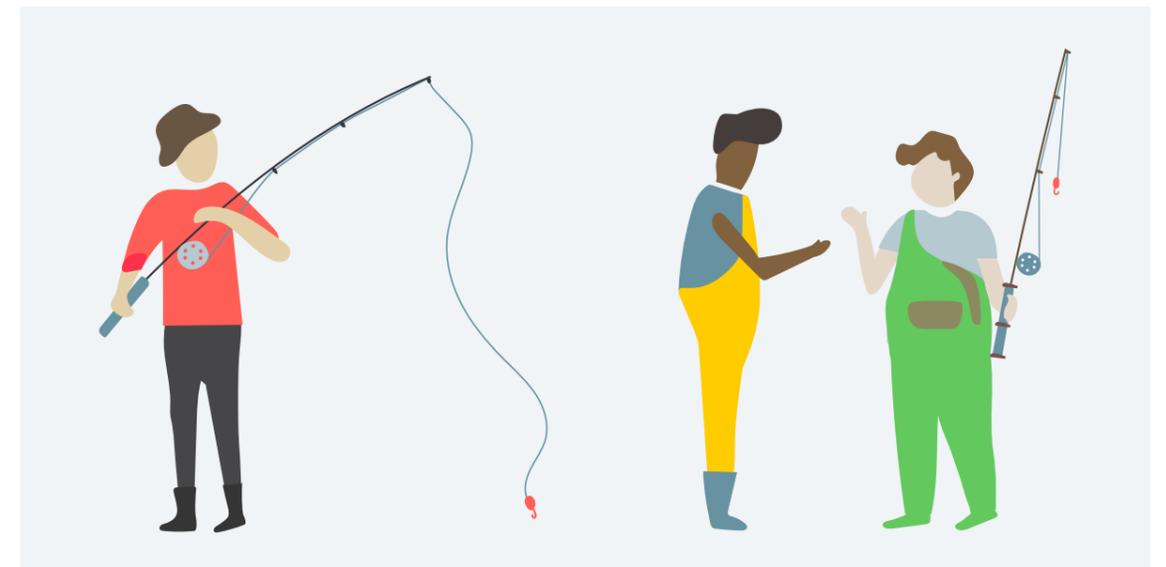
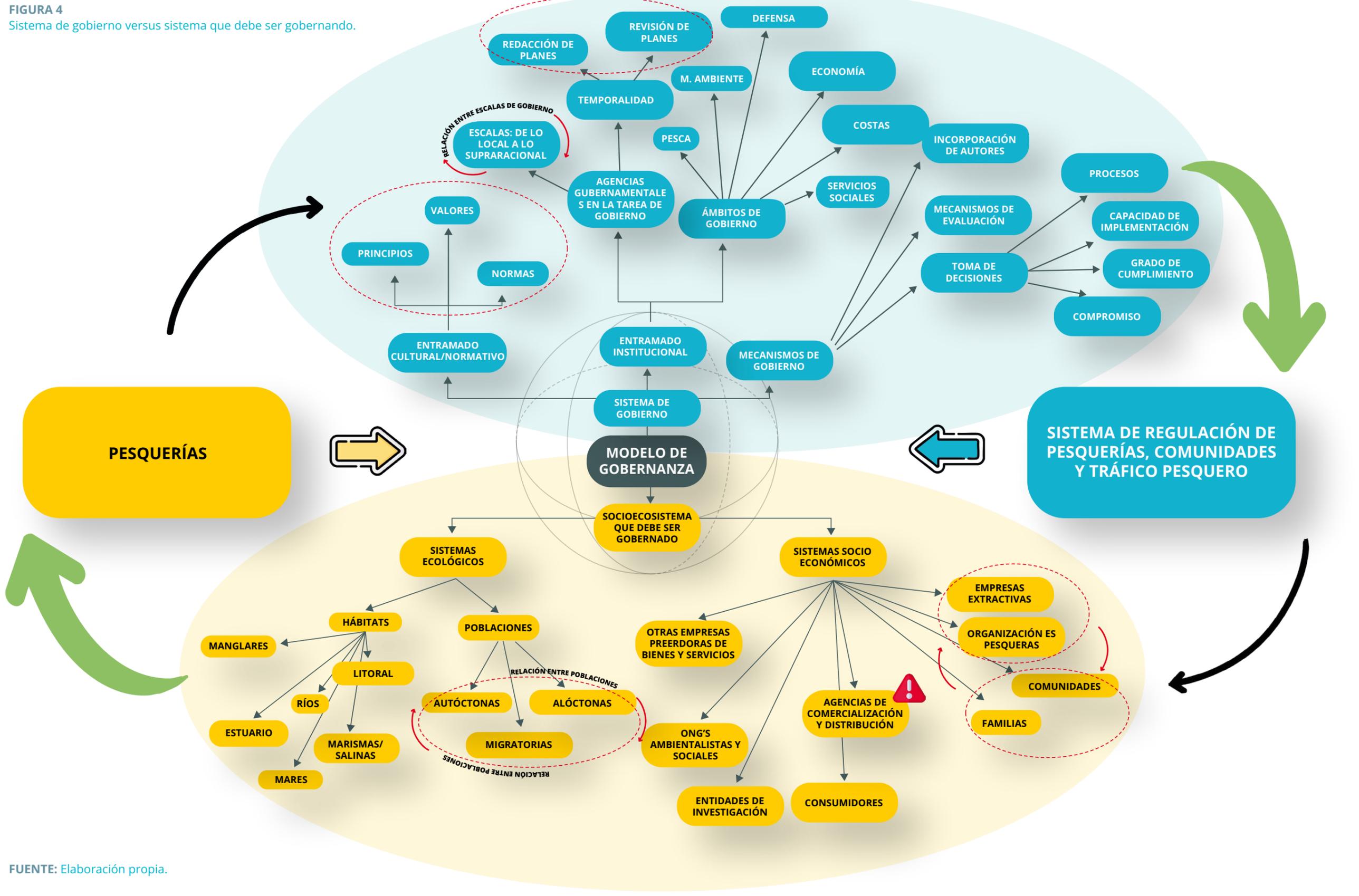


FIGURA 4

Sistema de gobierno versus sistema que debe ser gobernando.



FUENTE: Elaboración propia.

El sistema de gobierno puede deslindarse en los procesos de toma de decisiones, que deben ser caracterizados, y en la capacidad de implementación de las normas, que tiene relación con los mecanismos de cumplimiento, control y vigilancia; los procedimientos para imputar información y conocimiento en el sistema, así como en el grado de compromiso de todos los actores, tanto los responsables de definir normas, como de aplicarlas y asumirlas. Finalmente, un sistema de gobierno debe incorporar mecanismos de información sobre los ecosistemas marinos y las poblaciones humanas, de resolución de conflictos y de evaluación periódica de resultados, en una escala temporal adecuada, que permita retroalimentar el sistema y calibrarlo a lo largo de su funcionamiento. En cualquier caso, es la configuración de los sistemas gubernamentales de cada país/región y la distribución de competencias entre las distintas escalas territoriales de la administración y el resto de actores implicados, la que determinará este mapeo.

El sistema que debe ser gobernado se constituye en los socio-ecosistemas, si aplicamos una perspectiva socio-ambiental. Esto quiere decir que hay que tener en cuenta tanto los sistemas ecológicos (hábitats, poblaciones, relaciones entre poblaciones, tanto permanentes como estacionales) como los sistemas socio-económicos. La cadena pesquera se caracteriza por agrupar a distintos tipos de actores: organizaciones y empresas pesqueras extractivas, así como los grupos familiares y comunidades que le sirven de sustento; agencias de comercialización y distribución de productos de la pesca (los grandes ausentes de los mecanismos de gobernanza participativa), grupos de consumidores, empresas proveedoras de bienes y servicios, organizaciones socio-ambientales y entidades académicas que tengan relación con los procesos de gobernanza. El conjunto de todos elementos constituye una compleja red de interconexiones, que a su vez está conectada con las dinámicas del sistema de gobierno, a través de las normas que regulan y ordenan la actividad extractiva, comercializadora y de consumo.

Si el sistema normativo, parte del sistema de gobierno, es el elemento que se conecta más claramente con el socio-ecosistema que debe ser gobernado; en sentido contrario, las pesquerías, entendida como el conjunto de dispositivos, tareas, conocimientos, pero también valores, presiones económicas y expectativas de pescadores, comercializadores y consumidores, conforma la vía de conexión desde el sistema que debe ser gobernado con el sistema de gobierno.

▼ II) Un sistema reflexivo, en proceso de constante evaluación.

Un sistema de gobernanza que se enfrenta a sistemas complejos requiere de dos atributos básicos: flexibilidad y reflexividad. Ambos atributos los podemos poner en relación con un proceso de evaluación continuo. La flexibilidad tiene relación con ser capaces de ajustar los mecanismos normativos, de toma de decisiones y de definición de planes de acción de acuerdo a las circunstancias cambiantes: alteraciones atmosféricas, aparición de nuevos usos y actividades en el medio marino y litoral, nuevas oportunidades de mercado, diversificación de actividades de las comunidades PPE...

Las prácticas culturales de las comunidades PPE se caracterizan por una capacidad de ajuste y respuesta socio-ecosistémica que los sistemas de gobierno no suelen tener, como consecuencia de las garantías y requerimientos de un marco administrativo, pensado desde una escala, principalmente, nacional. Es preciso acortar el espacio entre la rigidez del marco normativo y las prácticas económicas, sociales y políticas de la cultura del trabajo de las comunidades PPE.

Paralelamente, la acción de gobernanza debe ser reflexiva; es decir, que piense sobre sí misma, impute información a lo largo del proceso (apartado ix), en un ejercicio de evaluación que dé cuenta de la adopción de medidas y de la efectividad de éstas, que pueda aportar indicadores sobre el estado de hábitats y pesquerías, sobre la situación económica de las agencias sociales implicadas. Este sistema debe ser igualmente abierto a la participación, pues es compromiso y responsabilidad de todos los actores de mantener este ejercicio de reflexión, independientemente de que se pueda encargar una tarea técnica de evaluación a una entidad externa.



FIGURA 5. Ventajas de aplicar el procedimiento de etapa inicial en procesos de innovación institucional.



FUENTE: Elaboración propia, a partir de: Chuenpagdee et al. 2013.

A la hora de impulsar un proceso de innovación institucional resulta importante analizar las condiciones iniciales, entendiendo por tales circunstancias contextuales relativas a la ecología, el marco normativo, las instituciones locales de gestión, asociaciones, entramado empresarial, relaciones entre actores (el clima político). Tener una radiografía de ese conjunto de factores contribuirá a determinar sus probabilidades de éxito, tal y como ha sido destacado en el caso de la puesta en marcha de áreas marinas protegidas (Chuenpagdee et al., 2013). En esta tradición de análisis se denomina a esa etapa inicial *step zero* (Chuenpagdee & Jentoft, 2007), e implica una diversidad de actores que tienen una relación, más o menos directa con el proceso. Es decir, se trata de facilitar la realización de un diseño más ajustado a la realidad local.

Los sistemas de gobernanza participativos deben ser flexibles y reflexivos, adaptativos a circunstancias de un entorno cambiante (cambio climático, crecimiento azul, apertura de mercados) y con capacidad de pensar sobre sí mismos, mediante procesos de evaluación que permitan conocer el resultado de la acción política y mantener el compromiso de los actores con el sistema.

*Para tener éxito en las iniciativas de mejora de gobernanza marina es importante manejar información sobre el marco contextual sobre el que se va a implementar el proceso de transformación, en su momento inicial, en sus dimensiones ecológica, socio-económica, política, atendiendo a la diversidad de actores, las relaciones entre sí y su grado de implicación respecto al proyecto de transformación. Es lo que se denomina **step zero***

Hacer un ejercicio consciente de análisis en el momento inicial de un proceso de transformación tiene una serie de posibilidades y efectos esperados, que listamos a continuación:

- i. Permite un proceso de negociación inicial para determinar procedimientos, objetivos, a partir de la distribución de información.
- ii. Las agencias promotoras tienen la posibilidad de explicar a las partes interesadas los objetivos del proceso, la información disponible hasta el momento, tanto de aspectos ambientales como sociales, económicos y políticos, las fases y características del proceso.

- iii. Las agencias que promueven el cambio tienen la posibilidad de conocer el mapa de actores y sus expectativas, delinear sus relaciones e imputar esta información para identificar puntos de tensión y sinergias.

III) El conocimiento sobre las representaciones e imágenes de los actores.

Complementariamente, para lograr que el diseño normativo pueda aplicarse de un modo efectivo sobre el terreno, esta misma tradición teórica estima importante el conocimiento de lo que los actores y las agencias institucionales tienen en sus cabezas acerca de la realidad social, sus prioridades, sus nociones acerca de qué debería ser cambiado, cuáles son sus expectativas, la visión que unos y otros actores tienen sobre sí y sobre los demás, sobre la naturaleza y la sociedad, así como las interacciones entre ambas, en los entornos reales donde se pretende llevar a cabo una acción de gestión (Bavinck et al. 2013). En teoría de la gobernanza se denomina al esfuerzo por conocer las representaciones mentales de las partes interesadas *análisis de las imágenes* (Jentoft et al. 2012). Hay que tener en cuenta que no todas las imágenes que poseen personas e instituciones (en tanto que encarnadas por personas y grupos sociales) son explícitas: las hay implícitas, especialmente importantes porque pasan desapercibidas y tienen una importante fuerza legitimadora. La complejidad de los socio-ecosistemas también se manifiesta en la diversidad de imágenes que las distintas agencias sociales pueden conservar, y en el grado de compatibilidad entre ellas.

Esto es particularmente importante en las imágenes relativas a expectativas y objetivos finales: qué espera cada actor social de su posición y sus acciones en un marco socio-ambiental definido. Además, es probable que las percepciones de los actores sociales vayan transformándose a lo largo del tiempo: ante nuevas circunstancias, como resultado de las consecuencias del proceso institucional que se está llevando a cabo, al conocer mejor las representaciones e intereses de los demás. Por ello, el análisis de las imágenes no puede circunscribirse al período inicial del proceso institucional. Y esto también que explica que puede ser necesario poner en marcha acciones específicas para lograr la convergencia, hasta donde sea posible, de imágenes de los distintos actores sociales.

Pero para hacer un adecuado análisis de las imágenes, es preciso conocer también las prácticas que esos actores llevan a cabo sobre el terreno, así como el clima de interacciones entre unos y otros, esto es, las imágenes, dimensión ideática del comportamiento humano, son entendibles a partir de los sistemas de prácticas y estrategias, que representan la dimensión comportamental. Idealmente, la confluencia de imágenes entre los distintos actores, de las perspectivas de unas y otras agencias implicadas facilitará el buen resultado del proceso, y viceversa. En este caso, la participación en procesos compartidos para definir, en lo posible, objetivos comunes debe ser una tarea puesta en práctica.

En la teoría de gobernanza marina se ha puesto especial énfasis en la importancia de recabar las imágenes –valores, expectativas, nociones y conceptos– que las distintas partes tienen, tanto acerca del sistema de gobierno, como del sistema (socio-ecosistema complejo) que ha de ser gobernado.



TABLA 11. Propuesta de diversidad de dimensiones de análisis de imágenes sobre gobernanza

IMÁGENES SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO			
VALORES	Orientaciones sobre lo deseable, expresable en principios	RELEVANCIA	Valoración de en qué medida el sistema afecta la posición de cada actor
PRINCIPIOS	Preceptos éticos que orientan normas	EFFECTIVIDAD	¿Cumple el sistema de gobierno sus objetivos?
NORMAS	Dispositivos reguladores que ordenan actividades y grupos humanos de la actividad pesquera.	EQUIDAD	El sistema genera efectos equitativos o no, sobre los distintos colectivos sociales.

IMÁGENES SOBRE EL SISTEMA QUE DEBE SER GOBERNADO.	
BUEN ESTADO DEL ECOSISTEMA	Representaciones sobre el estado de conservación de hábitats, poblaciones objeto de pesca y otras especies, mantenimiento de relaciones ecosistémicas. Afectación por pesca, por otras actividades humanas litorales y marinas.
BIENESTAR	Percepción sobre las problemáticas, los desafíos y oportunidades identificadas. Quién gana y quién pierde en los procesos socio-ambientales (<i>trade-offs</i>)
PODER	Imágenes sobre quién posee autoridad, valoración del proceso de toma de decisiones, quién tiene influencia sobre el proceso político.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Jentoft et al. (2012).

IV) La selección de actores en procesos participativos.

La teoría de la gobernanza participativa que proponemos aquí supone un compromiso de acercamiento de las agencias de la Administración a la ciudadanía y a su tejido asociativo, para lograr poner en marcha dinámicas de colaboración y aplicación de medidas políticas que permitan una transformación del tejido social y de los objetos y relaciones con los que trata ese tejido social. La gobernanza participativa como modelo, como desiderátum político, requiere, al mismo tiempo, un compromiso por parte de las entidades sociales participantes, de responsabilidad hacia lo público, de formación práctica en los mecanismos de la puesta en marcha de la política, en campos en los que se gestionan bienes de carácter público o con una misión colectiva en un entorno comunitario. Por todo ello, la exigencia de una gestión participativa requiere un proceso de aprendizaje durante su implantación y seguimiento, que solo podrá tener éxito en el caso de que haya un compromiso para cambiar la cultura política de las distintas agencias y si se produce un avance real hacia nuevas formas de diálogo.

Un asunto de primera importancia es la identificación de las partes interesadas para poner en marcha procesos de participación, un tema que está ligado a la representatividad. Cualquier método participativo exige la formulación explícita de las siguientes cuestiones: *para quién/les* y *cómo* son construidos el conocimiento y experiencia generados y que constituirán el principal recurso para el diagnóstico, la adopción de medidas, la evaluación de resultados. Pero no se trata solo de conocer quién, sino también de explorar sus perspectivas, conocimientos e ideas (las imágenes), potenciando una reflexión compartida sobre las posiciones y horizontes de cada quien y de los demás, si el objetivo es una estrategia común y lograr entender la diversidad de perspectivas y posicionamientos, según se ha tratado en el punto (iii). Se trata, por tanto, de un espacio en construcción, que debe garantizar la adecuación de su estructura a las problemáticas y dinámicas que han de

afrontarse en cada momento. Ello obliga a asumir una perspectiva holista (multidimensional) e inclusiva, que nos permita aprehender los diferentes modos de pensar y actuar de los numerosos tipos de agentes sociales que intervienen en un territorio, pues el horizonte último es promover una transferencia de conocimientos y experiencias entre las distintas partes interesadas.

A este respecto, es preciso saber si el tejido socio-político local cumple las condiciones idóneas: puede estar fragmentado, atravesado por conflictos que dificultan espacios de encuentro; puede ser necesario potenciar sinergias entre actores locales y entre estos y la Administración o Administraciones competentes. Como es necesario promover entre todas las agencias participantes principios de democratización, diálogo de saberes, horizontalidad o transparencia. Es, por tanto, clave medir la temperatura de la cultura política local, la capacidad para absorber procesos más flexibles, dinámicos y participativos por parte de los distintos actores, empezando por la Administración. Es preciso evitar la reproducción de relaciones de poder, tratos de desigualdad, etc. por lo que sería conveniente equilibrio y representación de distintas agencias, evitar sobrerrepresentaciones, permitir aflorar voces minorizadas y diluir lógicas de exclusión.

*Un modelo de gobernanza interactiva obliga a **seleccionar cuidadosamente las agencias que participan en los procesos políticos. Criterios de significación política, económica o cultural, pero también de vulnerabilidad social, deben ser tenidos en cuenta. Es fundamental conocer el clima de relaciones socio-políticas locales y ser capaces de integrar todas las voces que tienen algo que decir, especialmente las minorizadas históricamente (mujeres, comunidades indígenas, grupos de usuarios en situación de exclusión). Las disciplinas académicas tienen mecanismos para garantizar procesos de selección más objetivos y transparentes para lograr el difícil equilibrio entre que estén todos los que son y sean todos los que estén.***

En definitiva, una tarea clave para activar procesos de gobernanza participativa es diseñar lo más ajustadamente posible un mapa de actores: organismos e instituciones, asociaciones e incluso personas, a partir de la aplicación de criterios ex ante, que garanticen la equidad y objetividad en el proceso (ver tabla XII).

TABLA 12. Criterios de selección de agentes sociales en procesos participativos.

Los actores mantienen una relación previa y conocimientos aplicables, con la materia y el contexto objeto de planificación/gestión.
Sería deseable que los actores tienen experiencia en procesos de participación
Los actores tienen interés en dinámicas de innovación institucional y de procesos políticos
Buen funcionamiento de las organizaciones participantes
Grado de representatividad y la articulación interna del poder de cada agencia social
Grado de dependencia (social, económica, cultural) de cada colectivo representado respecto a la materia objeto de panificación/gestión
Compatibilidad de los intereses y expectativas de los actores respecto a la sostenibilidad de los socio-ecosistemas a gestionar

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Flannery, Clarke & Mcateer (2019)

Hay distintos mecanismos académicos para lograr procedimientos lo más objetivos posibles de mapeado social, como el análisis de partes interesadas o el análisis de redes sociales (Maya-Jariego et al. 2016). La tarea de mapeo es un enfoque que requiere un tiempo sobre el terreno, para ir incorporando información

sobre actores y relaciones, así como para generar un clima de confianza que facilite, a posteriori, el buen funcionamiento de las estrategias de participación que se pongan en marcha. La etnografía, técnica de las ciencias sociales, y de la antropología social en particular, al obligar a una convivencia con los actores sobre el terreno, aporta una información cualitativa insustituible que ayuda a calibrar con más finura los climas políticos en los ambientes locales. Quesada-Silva et al (2019) establece que la aplicación de un modo de gestión basada en "partes interesadas" debe ser secuenciada en fases, que es lo que precisamente proponemos desde aquí (punto ii): en la etapa inicial se deben seleccionar los actores, analizar sus interacciones y sus posiciones, intereses y expectativas. Una vez que se pongan en marcha las plataformas de gestión, el desarrollo de las tareas y sus resultados será sometido a evaluación para: a) discernir cuáles son los actores que deben ser focalizados, y b) analizar si las dinámicas de trabajo, las propuestas realizadas y los resultados obtenidos efectivamente están logrando los objetivos planteados u otros no previstos. Y es que la perspectiva secuencial, reflexiva y retroalimentada es la que se propone desde los organismos internacionales interesados en el impulso de los métodos participativos (Ehler y Douver, 2009). La experiencia acumulada en las distintas fases va retroalimentando el proceso para ir afinando en la selección de quiénes deben estar en las comisiones de gestión de planes u otras herramientas.

Hacemos una síntesis en el siguiente cuadro (tabla 8), de algunos procedimientos para lograr una selección de actores significativos al poner en marcha un proceso de gobernanza participativa basada en la cogestión.

TABLA 13. Síntesis de técnicas de selección de actores.

	Sociogramas de la IAP	Análisis de redes sociales	Análisis de partes interesadas
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Situarnos en la arena local Definición de actores en la primera etapa, definiendo el peso relativo según la percepción de los propios actores Identificación de posiciones respecto al proyecto: convergencias ("grupos de acción") y líneas de conflicto o tensión Promover el conocimiento recíproco entre agencias 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de conjuntos de actores, más allá de lo que percibe el sentido común Caracterización de cada actor a partir de su <i>capital social</i> (potencialidad relacional) Caracterización de la estructura de una red interorganizacional o de una red egocéntrica Caracterizar la cultura relacional (redes personales o egocéntricas) en ámbitos microsociales 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de actores relacionados con la problemática, permitiendo una clasificación entre ellos Discriminación del grado de relación e influencia de los actores sobre el proceso político y el proyecto Muy adecuado para acercarse a imágenes y expectativas de actores sobre el proceso y el proyecto
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> Procedimiento accesibles a los participantes, que pueden apropiarse de él fácilmente Potencia la capacidad reflexiva de cada actor sobre sí y los demás 	<ul style="list-style-type: none"> Da acceso a información relacional que escapa a métodos convencionales y al sentido común: mayor validez La información es validada los propios actores, más allá de la perspectiva del grupo investigador Si hay devolución de resultados, potencia la capacidad reflexiva de los actores sobre su red 	<ul style="list-style-type: none"> Aporta información sobre la posición y la relación de los distintos actores sobre el proceso Identificar actores potencialmente interesados y renuentes, orientando estrategias de acción

FUENTE: Florido del Corral, 2021.

Se trata, así, de promover un estilo de transferencia de conocimientos y experiencias entre las distintas partes interesadas. La mera experiencia en esta línea supondrá un ejercicio de fortalecimiento democrático y de la capacidad institucional de las distintas agencias y del proceso instituyente (la mencionada *capacity building* del apartado i), lo cual implica, al mismo tiempo, la posibilidad de aparición de conflictos y de disparidad de sensibilidades y expectativas. Un programa de fortalecimiento de la participación debe disponer, por tanto, de mecanismos de resolución de conflictos e ir aquilatando experiencia para afrontarlos, no dejándose llevar por el desánimo ni la inacción si aparecen o persisten.

Es decir, tanto las Administraciones como los actores sociales han de aprender a trabajar con la diversidad y rica complejidad de los enclaves socio-ambientales en los que se activan procesos de participación. Es fundamental abordar el nuevo modo de cultura política participativa afrontando esta diversidad, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, pues no hay recetas únicas si se adopta el principio de la gobernanza colaborativa, reflexiva y adaptativa (Schultz et al. 2019). No puede perderse de vista que la rica complejidad a nivel local (punto v), en términos socio-ambientales, es la que genera una diversidad de usos, concitando por tanto distintos intereses, conflictos y expectativas. Las estrategias no pueden ser las mismas en unos y otros casos, dadas las características de las pesquerías de cada espacio, las dinámicas institucionales, la diversidad de usos etc.

Finalmente, no queremos dejar de nombrar los principales riesgos de la selección de actores y, por ende, de los procesos participativos:

- i. El reconocimiento de la diversidad bien puede facilitar la activación de dinámicas de tensión y conflicto que no cuadran con la ideología del consenso que se ha venido a establecer como valor dominante en los discursos públicos. Hacer entender que es posible convivir y responder a dinámicas de conflicto ni encuentra ecos de resonancia en las teorías de gobierno actuales ni será bien recibido, especialmente por la Administración.
- ii. Hay que estar vigilantes para evitar que las mecánicas de consenso, cuando se imponen desde posiciones de poder, no terminen conduciendo a la absorción de voces de disidencia, que quedarían sin espacio, favoreciendo, así, la desactivación de ideas de grupos minorizados y proyectos de transformación.
- iii. El grado de congruencia entre visiones sociales y visiones técnicas, más propias de profesionales y técnicos de la Administración, debe ser resuelto. No solo por ser coherentes con los criterios éticos que deben presidir los procesos participativos, sino también porque las divergencias pueden convertirse en proyectos de transformación creativa. El verdadero reto es asumir la diversidad, si bien ello deberá ser resultado de una dinámica de emergencia-(in)surgencia, y no producto de un movimiento de imposición de ningún tipo de actor, por supuesto, tampoco de la parte investigadora.
- iv. La representación de posiciones y voces vulnerables es un talón de Aquiles en estos procesos, que tienen un carácter experimental. El ingreso en plataformas de diálogo y participación de esas posiciones y voces puede tener el efecto paradójico, no intencional, de someterlas a una exposición ante otras agencias más poderosas, exhibición que puede derivar en un mayor grado de vulnerabilidad.
- v. Hay que ser realistas en la definición y consecución de objetivos, honestos en el reconocimiento de los límites, evitando frustrar expectativas excesivas y/o irrealizables, que no solamente generan desencanto con el proceso en concreto, sino con el modo y el estilo del gobierno participativo, dificultando su activación en otros momentos y contextos.

En cualquier caso, no podemos olvidar que una buena selección de actores sociales no depende exclusivamente del procedimiento de selección, ni de las de las capacidades de los actores sociales y económicos, como tampoco de las agencias académicas, sino que es fundamental la existencia de un marco normativo que coadyuve a dinámicas participativas, en sus distintas posibilidades, más o menos proclive a asumir dinámicas de gobierno parcialmente delegado y participativo. Si no existe una tradición de cultura política de este tipo, es preciso empezar a crearla.



FIGURA 6. Los riesgos y retos de los procesos participativos



FUENTE: Elaboración propia.

▼ V) La importancia de la escala local, desde una perspectiva translocal.

La cuestión de cuál es la escala apropiada para el ejercicio de la gobernanza es importante. Un aspecto que suele reiterarse por organizaciones y personas ligadas a las comunidades PPE es que las medidas que se definen en los centros de decisión se consideran inadaptadas a las circunstancias locales, intrusivas, incluso incomprensibles e inasumibles. No es tanto una lejanía espacial, en términos geográficos, sino un extrañamiento de las realidades locales por parte de los centros de gestión y agencias gubernamentales. Sin embargo, la escala local ha sido la forma histórica de la gobernanza pesquera, por ejemplo, en España (Florida, 2020b), hasta la aparición de los modelos intensivos, que se industrializan en distintas etapas, acompañados en su última fase (décadas centrales del siglo XX), con el avance de la racionalidad del estado y el auxilio de la ciencia bioeconómica (Bailey, 1996). Los ecosistemas costeros y las comunidades PPE han sido particularmente perjudicados por el desarrollo de estos modelos.

“Generalizar leyes, ó no atemperarlas a las circunstancias particulares de cada provincia, partido ó pueblo, sería violar el orden maravilloso de la naturaleza, y empeñarse en uniformar al capricho del hombre la variedad de elementos de que se compone el mundo físico”

Padre Mirabent y Soler. 1850: Memoria sobre las pescas que se cultivan en las costas meridionales de España, desde el Cabo de San Vicente hasta el Estrecho de Gibraltar. Huelva. Imprenta de José Reyes Moreno.

Un aspecto repetidamente olvidado es que las organizaciones pesqueras, en su formato gremial premoderno si hablamos de Europa, tenían la capacidad de establecer acuerdos que regulaban su actividad y resolvían conflictos. Del mismo modo que había que aplicar normativas, sobre todo de índole local, que regulaban aspectos relativos, por ejemplo, a la comercialización y al consumo, bajo principios de seguridad alimentaria (Florida, 2020b). Por tanto, la profundidad histórica de acuerdos para gestionar formas de aprovechamiento de forma comunal es un primer argumento de apoyo a esta propuesta, pues las organizaciones pesqueras se instituyeron para atender a la ordenación ambiental y social de su actividad, así como para atender casos de conflictos con artes de pesca o para afrontar problemas sociales y medioambientales derivados de los mismos. La escala micro-territorial es clave para la implementación de cualquier sistema de gestión.

Tampoco puede perderse de vista que el nivel comunitario en las pesquerías es conflictivo: los tipos y estructuras de las comunidades son muy diversas en cualquier contexto geográfico que nos situemos; además, la comunidad encierra a menudo diversos grupos de interés que compiten entre sí por recursos y territorios, no sólo naturales, sino también económicos y políticos. Esta conflictividad puede haber aumentado como resultado de las dinámicas de globalización (nuevos intereses y actores, nuevas pesquerías, nuevas redes comerciales, nuevos actores en el marco del *Crecimiento Azul*...).

Sin embargo, el mundo actual no es el de las décadas ni las centurias pasadas, los procesos económicos y políticos son globales y locales a un tiempo, y la diversidad de espacios en los que suceden los procesos obliga a una perspectiva de múltiple enfoque de escalas. Las comunidades PPE difícilmente pueden autogestionar su actividad, cuando se enfrentan a competencias de otros usuarios cada vez más importantes, sus producciones pueden formar de circuitos comerciales internacionales y se relacionan con bienes y servicios de ecosistemas que tienen un valor público, lo que implica la existencia de marcos regulatorios de carácter abarcante (regional, estatal o/e internacional).

De modo que se requiere una perspectiva interesalar. Será clave recuperar el nivel local como perspectiva de gestión, lo que tiene su expresión jurídica en un efectivo principio de subsidiaridad, esto es, que los niveles supralocales empiecen a gestionar allí donde los locales ya no alcanzan, lo que implica un proceso de doble flujo de poder: de democratización y corresponsabilidad interna, local, y de delegación hacia lo local (Berkes et al. 2001). Es decir, ya no podemos pensar la comunidad de pescadores como un grupo aislado y aislable de un entorno político (la administración), social y económico (otros colectivos no marineros, los responsables de la comercialización). Los procesos sociales hoy son regionales y globales, como las herramientas políticas, la información y las expectativas. Aplicar un enfoque local significa ante todo priorizar la escala micro como plataforma de conocimiento, diálogo y gobernanza, teniendo en cuenta las interacciones con escalas de medio y largo alcance.

*“Una de las ideas del pensamiento de la complejidad es que la **multiplicidad de escalas** significa que **no hay una perspectiva ‘correcta’ desde la que analizar un sistema complejo**. Una comunidad de pescadores puede centrarse en los medios de subsistencia, los administradores regionales en los conflictos entre grupos de usuarios, y el gobierno central en los ingresos de exportación del camarón. La perspectiva depende de los intereses de los observadores y de su lectura de la historia y el contexto de la pesca. Un sistema socio-ecológico complejo no se puede captar con una sola perspectiva” (Berkes, 2003) [traducción propia]*

Esta reflexión sobre la condición necesariamente interesalar de la gobernanza no afecta sólo a las agencias de los gobiernos, sino a todos los actores implicados en cualquier socio-ecosistema. Las experiencias de ULAPA (Unión Latinoamericana de Pesca Artesanal), RIPAPE –que acoge a las organizaciones latinoamericanas e ibéricas– o la participación de la OPP72 de Conil en Consejos Consultivos europeos ponen de manifiesto ese movimiento de articulación en escalas territoriales superiores, a nivel organizacional y de participación política, de las organizaciones PPE.

▼ VI) Entre el comunalismo y el bien público: reconocimiento de derechos culturales y vigorización política de la sociedad civil.

Pareja a la escala local hemos de entender el fortalecimiento de la dimensión comunitaria. De hecho, ya diversos autores han planteado la reinención de la comunidad como objeto de análisis científico y herramienta política en las últimas décadas (De Marinis, 2005). En las *comunidades* PPE, hablamos de colectivos limitados socialmente, agrupados en organizaciones familiares comúnmente, que realizan sus actividades en un territorio, que es apropiado por modos prácticos, políticos o de gestión y de conocimiento. Hay una continuidad colectivo humano-territorio sin solución de continuidad, se exprese en el medio marino, a lo largo de la costa, en manglares, zonas de marismas, ríos o lagos. Por tanto, toda esta propuesta se puede vincular al viejo debate sobre el mantenimiento o recuperación, según proceda, de los sistemas de gestión comunales (Feeny et alii, 1990), donde se establece explícitamente la vinculación de este debate al

resurgimiento del interés por la democracia participativa y el nivel local de participación y diseño político. Los marcos jurídicos y normativos de las comunidades PPE son diversos, y la comunidad, bien entendida como entidad geográfica con derechos sobre bienes y servicios y territorios, bien entendida como colectivo social al que se reconocen derechos culturales, puede estar o no presente en las constituciones y marcos jurídicos de los distintos territorios (ver anexo I). Así, en la tradición europea, la base jurídica del bien público (Katz, 1998) no ha tenido suficientemente en cuenta a los pobladores del territorio, por lo que la política de *desarrollo sostenible*, aunque fuere de modo inintencionado, está promoviendo *de facto* la insostenibilidad de esos grupos poblacionales y su cultura, a no ser que ésta se pueda convertir en una mercancía disponible en los mercados que han surgido en el ámbito turístico. En la Política Pesquera Común, y en la legislación nacional y regional pesquera, no existe, según hemos comentado una noción de pesca artesanal, ni de la comunidad que lo sustenta. En el espacio latinoamericano, sin embargo, sí.

La consecuencia de la situación europea es que, a partir de la condición de demanio público, el territorio –y sus bienes– donde han desarrollado históricamente sus actividades las comunidades PPE, no pueden ser aprovechados exclusivamente por estas poblaciones, pues el papel de estado como garante del mar y sus bienes y servicios debe permitir el acceso a todos aquellos que cumplan los requerimientos administrativos. No caben derechos culturales vernáculos. Independientemente de que las comunidades PPE, en sus discursos y prácticas, asuman una posición *comunalista* (Figueroa, 2020), en tanto que se definen a sí mismos como detentadores legítimos de modos culturales que se habían caracterizado por su sostenibilidad –el estado de conservación de las especies que extraían y los hábitats marinos y litorales en los que faenaban así lo atestiguan. Sus modos de habitar el territorio no disponen de un conocimiento legitimante ni de un criterio jurídico de derecho cultural, que no tiene cabida en la racionalidad moderna del estado. Entendemos que esta alienación a la que se ven sometidos estos grupos está relacionada con la noción de naturaleza que habita la razón del estado y su papel como garante del bien público: naturaleza como una esfera independiente, sólo cognoscible mediante la ciencia y desvinculada de los sistemas de prácticas y conocimientos locales.

Por su parte, en el caso de Brasil y de Chile, como consecuencia de la herencia colonial, empieza a recuperarse una perspectiva comunalista de reconocimiento de derechos, que es resultado de la existencia de grupos aborígenes (comunidades “indígenas”, “originarias”) y de la conciencia y reivindicación política de sus descendientes, que empieza a lograr un espacio de reconocimiento en los marcos regulatorios. Los modos de practicar, conocer y sentir la naturaleza de estos colectivos están indisolublemente unidos al lugar, dentro del que construyen relaciones socio-ecosistémicas en las que no sólo se ponen en juego posibilidades económicas, sino aspiraciones culturales, planteables como derechos (Jentoft, Minde & Nilsen, 2003). No se trata meramente de favorecer una “discriminación positiva” ni tampoco de alentar acciones oportunistas de aprovechamiento económico por parte de quienes no estén comprometidos con objetivos de sostenibilidad ambiental y social. Se trata más bien de reconocer la vinculación profunda entre prácticas y conocimientos vernáculos, su conformación en modos culturales en un territorio.

*Dada la heterogeneidad y diversidad del estatus político de las comunidades tradicionales (entre las que podemos considerar las comunidades PPE), es difícil establecer mecanismos uniformes de fortalecimiento de ese eslabón de los socio-ecosistemas. **Se trataría de robustecer y aplicar los derechos culturales allí donde son reconocidos normativamente**. Simultáneamente, en un contexto de diversidad socio-cultural **no es recomendable poner en marcha mecanismos excluyentes de asignación de derechos sobre el territorio y sus bienes y servicios**. Entre estos dos condicionantes, ha de encontrarse un espacio político.*

Visto de este modo, podemos concluir que los usuarios marítimos tradicionales en el espacio europeo son incluidos en un marco *heterocultural*, por una “negación de la capacidad de producir cultura” (Senent, 2012:50), una capacidad que sí está reconocida en el caso latinoamericano. Es precisamente el contexto emergente del “crecimiento azul”, con sus dinámicas de exclusión de comunidades PPE por la irrupción de grandes corporaciones y sus actividades (energéticas, de infraestructura, de acuicultura intensiva) el que está alimentando el resurgimiento de la perspectiva comunalista, a partir de la constatación de que esas nuevas actividades pueden tener, están teniendo, impactos sociales y ambientales negativos a escala local.

Mientras tanto, el camino para mejorar la gobernanza de las actividades pesqueras pasa por el fortalecimiento de la denominada sociedad civil, esté constituida ésta por comunidades indígenas, organizaciones pesqueras

y otras entidades asociativas con perspectiva y acción local y comunalista, en el marco de propuestas de democratización de los procesos políticos. En el caso que nos ocupa, se trataría de diferenciar las diversas organizaciones de usuarios y directamente implicados en cuestiones pesqueras: no sólo las asociaciones de productores, comerciantes, empresas de procesamiento, sino también las de consumidores, ambientalistas, además de las entidades académicas concernidas. Estas entidades deben participar en procesos abiertos o por conquistar, con la presencia de las agencias gubernamentales, que ha de llevar a cabo un proceso de apertura, delegación y búsqueda de corresponsabilidad.

▼ VII) Actualizar la posición y capacidad política del estado en la gobernanza marina.

Recuperar hoy la perspectiva de comunidad y local no es de fácil aplicación, por lo que el paradigma de la gobernanza basada en la co-gestión se debe considerar un proceso de aprendizaje, de innovación institucional, que ha de llevarse a cabo mediante un acercamiento tentativo para todas las partes involucradas. Una de las dificultades más importantes es la distribución de responsabilidades entre agentes representativos de las distintas actividades económicas, incluidos las comunidades PPE (Jentoft, Mikalsen, Hernes, 2003). Centrándonos en casos de regulación de actividades extractivas, se han aplicado criterios territoriales (por caladeros), por especies objeto, por sistemas de pesca, etc., pero es difícil evitar que haya ganadores y perdedores en este proceso, de modo que la representatividad de los que participen en el proceso de co-gestión sea discutida por el resto de actores. Además, hay que evitar que las medidas adoptadas sean expresión de los intereses particulares de aquellos que han participado en el proceso decisorio. Ésta es precisamente una de las principales críticas que los defensores del paradigma centralizado hacen al discurso proclive a la co-gestión. En cualquier caso, el papel del estado central ha de actuar con precisión y cuidado en este tema, evitando la dinámica de ganadores/perdedores.

El partenariado entre estado, mercado y sociedad civil requiere un nuevo contrato social, una fundación institucional (Jentoft & McCay, 2003). Este nuevo contrato traerá como consecuencia una redefinición de las relaciones entre estos tres polos, una nueva distribución de tareas, y no tanto un debilitamiento unilateral del estado, como puede ser la pretensión de activistas de la liberalización (mercantilización) de la sociedad, la cultura y la política.

El actual contexto político, económico y ecológico a escala global, y sus efectos locales, obliga al estado (en sus diversas escalas territoriales) a reconsiderar su acción y su perspectiva. Principalmente, se trataría de crear un espacio político de interrelación, negociación y comunicación entre las entidades que representan el eslabón local-comunitario y el resto de agencias. La gobernanza marina es un espacio de pensamiento y acción política que obliga a redimensionar el papel de todas las agencias sociales y políticas, y la del estado en primer lugar, para los principios de corresponsabilidad y confianza.

Ahora bien, ello requiere dejar de entender al estado simplemente como un nivel en la trama política (el denominado nivel nacional, que representa a los estados nacionales). En primer lugar, porque las instancias administrativas locales y regionales también estructuran la gestión pública: son estado. No se trata simplemente de una cuestión terminológica, sino que esta propuesta refuerza las propuestas de interacción, comunicabilidad y corresponsabilidad entre los diversos niveles de la administración, hasta la Unión Europea y las instituciones de ámbito internacional.

El estado nacional y su vocación centralizadora se ha justificado de forma recurrente en la materia de la gestión pesquera en virtud de diversos criterios: control burocrático de los agentes institucionales, salvaguarda del interés público, control de que las normas de gestión para que no se establezcan diferencias entre sujetos y colectivos (acceso a recursos, privilegios de unos sobre otros...)...; es decir, la vocación centralizadora descansa sobre algunos de los principios básicos de la racionalidad burocrática, que se ha convertido en fuente de legitimidad del ejercicio político. Ello no obstante, no debe olvidarse las dinámicas económicas y políticas de la contemporaneidad que sirven como marco para el caso de las pesquerías PPE. Tales procesos han puesto en cuestión el papel del estado central y la virtualidad de su acción en la gestión

pesquera. Además, los agentes empresariales y el mercado tienen un protagonismo creciente, en particular en los territorios dependientes del sistema mundial, donde las corporaciones de pesca industrial, energía, minería, acuicultura intensiva, etc. tienen amplio margen de acción ante la inacción del estado, la impotencia de las comunidades y su capacidad de lobby.

También el papel de organizaciones no gubernamentales, como las ambientalistas, o las representantes de los productores pesqueros y de otros activos empresarios de la pesca, conformando grupos de presión crecientemente importantes, juegan su papel en la gobernabilidad de la actividad pesquera entendida en su globalidad. En fin, estado, mercado y sociedad civil son polos activos que se interrelacionan crecientemente, tanto a nivel internacional como en las estructuras locales, para conformar un tejido socio-político y económico caracterizado por su dinamismo y fluidez. Esta nueva trama emergente de relaciones de poder, no puede dejarse al margen en el planteamiento de gobernabilidad y gestión. Por último, tampoco las dinámicas de globalización/localización que afectan a las pesquerías deben entenderse como un factor para el vaciamiento político del estado. Más bien habría que hablar de rediseñar el papel del estado en la gestión pesquera.

▼ VIII) Las comunidades PPE también están constituidas por mujeres.

El papel de las mujeres en las comunidades PPE es territorial y culturalmente muy diverso. Pueden llevar a cabo tareas de sostenimiento logístico de la actividad extractiva y comercializadora, encargarse de asuntos administrativos, asumir en primera persona responsabilidades extractivas, de transformación y de comercialización; pueden convertirse en expertas rederas y artífices de instrumentos de pesca, así como, cada vez más, asumir papeles de representación política. No sólo en entidades específicas de mujeres de la pesca, sino en entidades de representación y negociación del sector. Progresivamente, las mujeres también desarrollan actividades de asistencia técnica a organizaciones pesqueras, gracias a su formación (biólogas, economistas, sociólogas, antropólogas, geógrafas...), se implican en proyectos de emprendimiento turístico, desde una base y perspectiva local y para dar a conocer y valorizar la cultura de las comunidades PPE.

El peso social de las mujeres en estas comunidades es diverso. Mientras que en Chile y en Brasil los registros de actividad recogen el papel de porcentajes muy altos, en España, y en particular en Andalucía, este porcentaje es menor, si nos centramos en actividades económicas reguladas y registradas. En lo que sí hay continuidad en unos y otros territorios es en la ausencia de una valorización, de un reconocimiento social acorde con la importancia del papel social, económico y político desempeñado por las mujeres.

En las dos últimas décadas se empiezan a constituir entidades asociativas de mujeres de la pesca. Su objetivo no es sólo llamar la atención sobre su papel, en tanto mujeres, en sus comunidades, sino colaborar en los procesos políticos en los que se negocian aspectos que afectan a las comunidades PPE. Es decir, se están convirtiendo en agencias políticas por derecho propio, aunque para eso es preciso aún algunos cambios normativos que las reconozca como entidades de representación sectorial. Cuentan con la experiencia, la capacidad y han mostrado históricamente un compromiso continuado con el mantenimiento de la actividad y de las comunidades PPE.

La experiencia vernácula de las mujeres en el marco socio-cultural de la pesca, en sentido amplio, además de la formación técnica que las mujeres acreditan, se convierten en una aportación fundamental en el proceso de reformulación de gobernanza. No se trata solo de reconocer su papel histórico y actual, por criterios de justicia social, sino de abrir los procesos políticos a sus aportaciones y conocimientos, en un contexto marcado por incertidumbres, amenazas e inercias de un modo de gobierno que viene demostrando sus fallas e incapacidades.

Transformar las culturas de género en las comunidades PPE contribuye a mejorar sus posibilidades de sostenimiento, en un clima de reconocimiento y justicia social.

También es un aspecto transversal el hecho de que las mujeres se sitúen en una posición desfavorable y vulnerable en el seno de sus familias y comunidades. Así, no sólo han de afrontar una mayor cuota de tareas y responsabilidad en el ámbito reproductivo y del cuidado, donde lo común es que sean las artífices exclusivas (cuidado y mantenimiento doméstico, de las personas del grupo doméstico, de la crianza y educación familiar de los hijos e hijas), sino que han de enfrentarse a situaciones de violencia física y psicológica. Todo ello condiciona negativamente sus derechos sociales y personales. Por tanto, es preciso un cambio en las mentalidades y modos de organización doméstica en el seno de las comunidades PPE, y trasladar a las agencias gubernamentales la importancia de actuar en éstas para transformar sus culturas de sexo y género, porque, al hacerlo, también están transformando las posibilidades de sostenibilidad social, cultural y económica de las comunidades PPE.

IX) Un sistema de gestión informado y basado en la pluralidad de conocimientos.

Una gestión marina con una perspectiva socio-ecosistémica requiere mecanismos para imputar información de distinto tipo, y de herramientas para que esta información sea tenida en cuenta en el proceso de gestión participada. Varias cuestiones han de ser aquí tenidas en cuenta. En primer lugar, que la información tiene que ser multidimensional y territorializada. No es suficiente con recopilar datos sobre poblaciones de peces de una pesquería y ponerla en relación con una o varias flotas. Un aspecto clave es seleccionar la escala apropiada, la unidad socio-eco-territorial de gestión más operativa, en la que se tienen en cuenta: el esfuerzo extractivo, las afecciones de esta actividad sobre los hábitats, las afecciones sobre la o las poblaciones de un ecosistema (sean o no el objeto fundamental de la actividad extractiva) e incluso las relaciones entre las poblaciones biológicas entre sí. La pesquería (o *metier*, Murillas et al., 2012; Pascual et al. 2013) entendida como el conjunto de operadores (barcos, familias), las prácticas extractivas, así como las regulatorias, el ecosistema objeto de aprovechamiento (como también de cuidado político y con el que se mantienen otras relaciones culturales) debe convertirse en esa escala. Las comunidades PPE suelen realizar su tarea mediante la combinación de distintas actividades a lo largo de un ciclo estacional recurrente, lo que implica un mayor número de variables, hace el ejercicio más complejo, al enfrentarse a una realidad más diversa.

Otro reto es lograr que la información que se obtenga esté territorializada, mapeada, en su variabilidad estacional, si es el caso. A favor de una buena parte de las actividades PPE está que realizan su actividad en territorios de pequeña y mediana escala, manejable a efectos de cartografiado. Algunas de ellas, como las Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos de Chile, la actividad extractiva y de cultivo no intensivo en manglares o los caladeros para la actividad marisquera en Andalucía se realizan en espacios bien delimitados. La Planificación Espacial Marina puede aportar herramientas para hacer un seguimiento de este tipo, con la ventaja de que permitiría una representación territorial de los usos extractivos que podría ser útil para evidenciar su importancia y planificar sus usos. Pues uno de los grandes problemas de la combinación de usos sobre el espacio marino es que las actividades pesqueras, especialmente de las comunidades PPE, no generan la información suficiente, o no generan ninguna información (las denominadas *pesquerías pobres en datos*).



FIGURA 7. Retos para una modelo de gestión basado en una información adecuada



FUENTE: Elaboración propia.

Un indicador básico de una gobernanza participativa e interactiva es que se basa en la **aportación de información y conocimientos** por parte de distintas partes: **personal científico, de las áreas de biología y de las ciencias sociales**; y de los colectivos sociales implicados. Esta información y conocimiento deben ser transferidos en un marco de **colaboración basado en la horizontalidad**, en el que se pueda definir planes de acción y evaluación a lo largo del proceso, caracterizado por la **interseccionalidad**. Ello sólo es posible bajo la filosofía del diálogo de saberes y el **aprendizaje mutuo**, basado en la **confianza**.

Dada la complejidad de los socio-ecosistemas marinos, es importante seleccionar **la escala territorial de gestión adecuada**, y representar cartográficamente los usos, con el apoyo de herramientas como la **Planificación Espacial Marina**. Esto ayuda a "poner en el mapa" la actividad de las comunidades PPE en un contexto de activación de nuevos usos, con afecciones y conflictos que están afectando a estas comunidades.

En los países con economías donde las actividades terciarias son dominantes, como es el caso de España, en el medio marino se está extendiendo un uso extractivo del mar que también es completamente opaco para una adecuada gestión de la actividad extractiva: el de la flota denominada recreativa, que en realidad suele acoger a una diversidad de estrategias y modos de uso de distintos colectivos, cuyo resultado final es un incremento global del esfuerzo pesquero que no está siendo tenido en cuenta, reportado ni mapeado. Esta problemática la podemos extender a otros territorios como consecuencia de la irrupción de nuevas actividades y aprovechamientos, que tienen interferencia y efectos diversos sobre las actividades de las comunidades PPE. En este contexto, es importante aportar información sobre la actividad de estas comunidades, ante usos nuevos que pretenden asentarse sobre un medio que suele entenderse como "vacío" de usos económicos, cuando no es así.

La colaboración de organizaciones pesqueras para imputar información en la gestión de las pesquerías se convierte en otro aspecto clave. Se extiende el principio de no Data no Fish en organismos internacionales, lo que coloca a las comunidades PPE en una posición vulnerable, puesto que este principio se entiende como una herramienta de seguimiento, control y vigilancia para especies amenazadas, o como un requisito para acceder a cuotas de determinadas especies. En territorios en los que las comunidades PPE mantienen

relaciones de conflicto con otros usuarios, aportar datos de posicionamiento y capturas puede resultar peligroso, además de que no existe una cultura de transmisión de información hacia la administración. Resulta importante, por tanto, generar entornos de seguridad y confianza para que las comunidades PPE entiendan que, como ejercicio de responsabilidad y cuidado de territorios y poblaciones, es necesario aportar información sobre sus actividades, lo que debe dar como resultado un reconocimiento político de su papel en un nuevo marco.

Teniendo en cuenta este conjunto de factores, nos encontramos con un déficit de información y de manejo de conocimientos que lastra las posibilidades de una gestión adecuada. Y para responder a estos déficits hay que fortalecer una serie de mecanismos:

- i. Es fundamental el papel de organismos de investigación y el ejercicio de dinámicas mediadoras que acerquen las perspectivas de la administración y el resto de sectores implicados en la gobernanza marina, incluyendo las comunidades PPE. Pero hay un trecho por recorrer para incorporar efectivamente a personal académico en equipos de gestión, pues su papel suele llevarse a cabo en el marco de su institucionalidad, como expedidores de informes y documentos técnicos que se aportan a los procesos políticos. Una gobernanza basada en la co-gestión y la corresponsabilidad, informada, exige la incorporación de equipos técnicos en los comités de gestión.
- ii. La gestión pesquera no sólo se debe informar a partir de la tarea de equipos académicos. El papel de comunidades PPE, por su capacidad para atesorar el denominado Conocimiento Ecológico Tradicional (CET), Conocimiento Ecológico Local, Ancestral o Vernáculo, debe ser también incorporado. Aquí se debe tener en cuenta las contribuciones de colectivos sociales históricamente minorizados: comunidades indígenas, mujeres o las comunidades de pescadores artesanales cuando sus conocimientos no han sido tomados en consideración, como norma general Queremos subrayar este como un reto fundamental.

La puesta en marcha de procesos participativos requiere la incorporación de los modos de conocimiento que los distintos colectivos atesoran y despliegan en sus formas de actuar y en sus discursos (Pita et al, 2018). Llamaremos a esto modos de apropiación simbólica.

FIGURA 8. Retos para un modelo de gestión basado en el conocimiento



FUENTE: Elaboración propia.

Habitualmente, se considera casi exclusivamente los modos de conocimiento que tienen que ver con las operaciones técnicas; es decir, aquellos saberes que, incorporados y articulados con equipos de pesca, incluidos los dispositivos tecnológicos, permiten a los pescadores capturar especies del modo pretendido. Sin embargo, se suele olvidar que los saberes prácticos de apropiación simbólica tienen otras dimensiones: de un lado, la que tiene que ver con modos epistémicos (metáforas que incluyen los razonamientos que usan los actores sociales para imaginarse las relaciones entre seres vivos y elementos no bióticos –desde factores oceanográficos de diverso tipo a los meteorológicos-); de otro, la sabiduría práctica que se va construyendo a lo largo de la trayectoria vital de los pescadores y que, transmitida generacionalmente, se puede traducir en recetas prácticas para orientar medidas de regulación de las relaciones socio-ecosistémicas o en valores que legitiman la posición de personas y colectivos. Estas tres dimensiones de conocimiento (*techné*, *episteme* y *phronesis*, términos que remiten a la noción aristotélica del conocimiento) (Florida, 2020a) constituyen los modos de apropiación simbólica (incrustada en la apropiación material y política) que los pescadores experimentados usan en su relación dentro de los socio-ecosistemas que ellos mismos informan.

- iii. Una gobernanza participativa debe superar la contraposición entre una episteme científica, representada por la biología y la ecología, y otra vernácula o folk. Mientras que la primera se faculta por el estado como objetiva, basada en protocolos y requisitos metodológicos de carácter universal y validante de las medidas de gestión, la segunda, de carácter incorporado, personal, estrictamente experimental y muy ajustada a las condiciones locales, no es reconocida social ni políticamente (más allá de las comunidades que personifican ese conocimiento). Los presupuestos epistemológicos de la ciencia estándar (separación nítida entre procesos sociales y naturales, dicotomía sujeto/objeto, desconfianza de los saberes frutos de una conexión histórica entre las comunidades humanas y sus entornos) dificultan esa transmisión y diálogo de tipos de conocimientos, pues siempre existe una relación de poder entre el procedimiento protocolizado de la biología, la ecología, la economía o la sociología y las formas experimentales, personalizadas y encarnadas en el cuerpo y los sentidos de los pescadores

Sin embargo, ya se ha reivindicado el papel que el CET puede aportar a la biología de la conservación (Zalles, 2017), como ha quedado demostrado: distribución territorial de especies, pautas de alimentación, relaciones entre especies, asociaciones entre animales (ictiofauna-avifauna) y otros elementos meteorológicos. Quienes viven en el ecosistema tienen la capacidad de percibirlo como una comunidad de conexiones múltiples entre las que están la propia agencia humana y sus artefactos tecnológicos. Y este es un patrimonio cognoscitivo que puede enriquecer al de la comunidad científica. Hace falta que ambas epistemes, la científica y la de comunidades PPE, se retroalimenten, y para ello incluso pueden valer aportaciones de la denominada *ciencia ciudadana*, que cada vez más se aplica como herramienta para la gestión marina (Fernández, 2023)¹¹, pues se mantiene en la senda de la horizontalidad y la democratización afín al modelo de gestión participativa que planteamos aquí.

- iv. Las organizaciones pesqueras están pidiendo que científicos y técnicos cada vez más participan en reuniones donde exponen los resultados de sus investigaciones, y aceptan que colaboren en planes de gestión, una realidad impensable hace apenas veinte años, en el que la biología y los agentes de la administración eran los principales enemigos para los pescadores en el imaginario dominante (Truchet et al. 2022).

Sin embargo, este desiderátum sólo se puede llevar a la práctica mediante un paso decidido por parte de la administración para potenciar procesos de diálogo en el sentido apuntado, que podemos entender como una vía de interculturalidad entre el mundo objetivo recreado por la ciencia estándar y al que se aferran la mayor parte de los conservacionistas, y el mundo subjetivado que llevan incorporadas las comunidades PPE. Las relaciones socio-ecosistémicas no se reducen a las de los elementos bióticos y abióticos, sino que deben incluir a los modos humanos plurales e interconectados de conocimiento que recogen y aportan datos y contextos sobre ese socio-ecosistema, informándolo desde su interior. Transdisciplinariedad y traducción de modos de conocimiento son solidarios con un nuevo modo de afrontar políticamente los desafíos socio-ambientales, que son al mismo tiempo culturales.

¹¹ Valga como referente: <https://www.icm.csic.es/es/noticia/la-ciencia-ciudadana-marina-sinergias-para-la-conservacion-de-los-oceanos>.

v. Un último apunte sobre interdisciplinariedad. Uno de los problemas del modelo de gestión moderno, entendido exclusivamente como una tarea técnica, es que el único factor en el que la acción política puede incidir es en el de las prácticas sociales, y éstas habían sido desconsideradas en los modelos bio-económicos de gestión, que sólo parten de una noción maximizadora del comportamiento humano. Sin embargo, cualquier proceso de gestión implica trabajar (colaborar, intercambiar información, controlar, exigir responsabilidad, reconocer) a personas y organizaciones sociales. Esta propuesta se basa en un principio rector básico, que es más que un juego de palabras formulado hace décadas por Miller & Van Maanen (1979): “los barcos no pescan, los pescadores sí”. Cada vez está siendo más frecuente que personal investigador formado inicialmente en biología y ecología pesqueras se empiece a familiarizar con técnicas de investigación de la sociología y la antropología social (cuestionarios, entrevistas, Análisis de Redes Sociales, Análisis de Partes Interesadas, Etnografía), que se constituyan equipos interdisciplinarios y que se incorporen datos sobre las familias y comunidades, sobre variables culturales, estrategias económicas.... En este sentido, los mecanismos de trabajo y los procedimientos de levantamiento de información de las comunidades que habitan las reservas extractivistas marinas en Brasil, por parte del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) constituyen un referente, pues empiezan a tener en cuenta la íntima solidaridad que existe entre la conservación de la diversidad biológica y la diversidad cultural, aportada por comunidades PPE.

TABLA 14. Ejemplos de procesos de transmisión y manejo de información/conocimiento con implicaciones en la gestión en los territorios objeto de estudio.

Identificación/ Localización	Descripción	Información/ Gestión
Sistema de Localización y Seguimiento de Embarcaciones Pesqueras (SLSEPA), o “cajas verdes”- Andalucía.	<ul style="list-style-type: none"> Instalación de un artefacto en cada pesquero que comunica los datos de localización y el tiempo dedicado al esfuerzo pesquero. Cruzando los datos de localización de cada embarcación con los desembarques, se puede conocer el rendimiento en descargas y en valoración comercial, dado que el sistema de comercialización de pesca fresca en España obliga al reporte de peso y precio de cada día de trabajo, identificando a cada embarcación. 	Es un sistema de información espacial y de actividad pesquera, no voluntario, con aplicaciones no aprovechadas en la gestión.
Evaluación estándar Marine Steward Council (MSC) Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de eco-certificación para generar valor agregado, fruto de un acuerdo de colaboración entre un organismo (MSC), organizaciones pesqueras/empresas y otros actores (ONGs, facilitadores). Mediante encuestas y talleres se levanta información acerca de una pesquería, en relación con 28 criterios, que cubren estos aspectos: sostenibilidad del stock, impactos de la actividad pesquera en el ecosistema, normas de gestión existentes. Elaborado un informe de preevaluación, las partes interesadas definen un plan de acción, que puede concluir en un plan de gestión y, si se cumplen los 28 criterios, la certificación. El sistema obliga a una tarea de seguimiento y evaluación constante, renovándose el proceso cada cinco años. 	Es un sistema de recopilación de información biológica, ecológica y de gestión, coparticipada, que puede desembocar en un plan de gestión y en una certificación con impacto comercial.

Sistema de gestión socio-ambiental del ICMBio-Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> El personal técnico del ICMBio levanta información ambiental y social sobre los ecosistemas y las poblaciones residentes, recogiendo su actividad y usos, además de su participación en políticas de asistencia social, promoviendo acciones en este ámbito. En paralelo, monitorean la acción extractiva en las Unidades de Conservación (Reservas Extractivistas), definiendo normas regulatorias y planes de gestión de modo colaborativo, así como programas educacionales y recreativos de uso público. 	Programa de gestión ambiental y de acción social y de gestión, basado en el principio de manejo socio-ambiental y colaboración con actores sociales.
---	---	--

FUENTE: Elaboración propia.

▼ X) ¡Las comunidades PPE nos proveen de alimentos! Consecuencias y retos económicos.

No puede perderse de vista que el resultado final de la actividad de las comunidades PPE es aportar alimentos, que son distribuidos en distintos radios espaciales. Desde los hogares de las propias familias directamente implicadas en la actividad hasta circuitos comerciales que pueden ser locales, regionales, nacionales e internacionales.

La diversidad de modos económicos que caracterizan a las comunidades PPE es muy amplio, entre aquellos colectivos que se basan en economías de subsistencia, complementando su actividad con estrategias agropecuarias y mantienen relaciones complementarias con comunidades de su entorno que ocupan otros nichos ecológicos, y los que están especializados en la actividad extractiva pesquera, se dedican en exclusividad a la misma y orientan la mayor parte de su producción al mercado. Las posiciones de unas y otras comunidades, respecto a la capacidad de una autonomía alimentaria, es igualmente variable, pues nos podemos encontrar con colectivos escasamente penetrados por relaciones mercantiles externas, pero que logran un alto grado de autosubsistencia, mientras que otros grupos acceden a productos pesqueros importados, pues sus sistemas económicos locales dependen de relaciones de dependencia respecto de circuitos comerciales de carácter regional o supranacional. Esta realidad compromete seriamente su autonomía alimentaria.

Por una parte, las familias y comunidades PPE suelen trabar relaciones de distribución de productos de su actividad mediante lógicas de reciprocidad. Esta producción no forma parte de los registros oficiales, pero es muy importante para garantizar el sostenimiento alimentario de esas familias y grupos. Las medidas en favor de una mayor transparencia y aportación de información que se han apuntado en el apartado ix) no pueden poner en riesgo este tipo de prácticas, que incluso se mantienen en economías muy mercantilizadas.

Por otra parte, y de modo paralelo, distintas redes mercantiles atraviesan las comunidades PPE. Además del comercio local, en la actualidad nuevas prácticas de elaboración y transformación del pescado (hielo, cámaras frigoríficas, procesamiento y fileteado, envasado al vacío) abre vías para la comercialización, tanto de producto fresco y ultracongelado como procesado. Un rasgo secular de las interacciones entre comunidades de pescadores y agentes comerciales es el mantenimiento de relaciones de dependencia, pues las empresas de comercialización aportan servicios financieros que generan y perpetúan un dominio social y político que queda expresado en precios bajos e insuficientes para la rentabilidad de las empresas y familias. De este modo, se pone en riesgo la autonomía, si no alimentaria, sí económica.

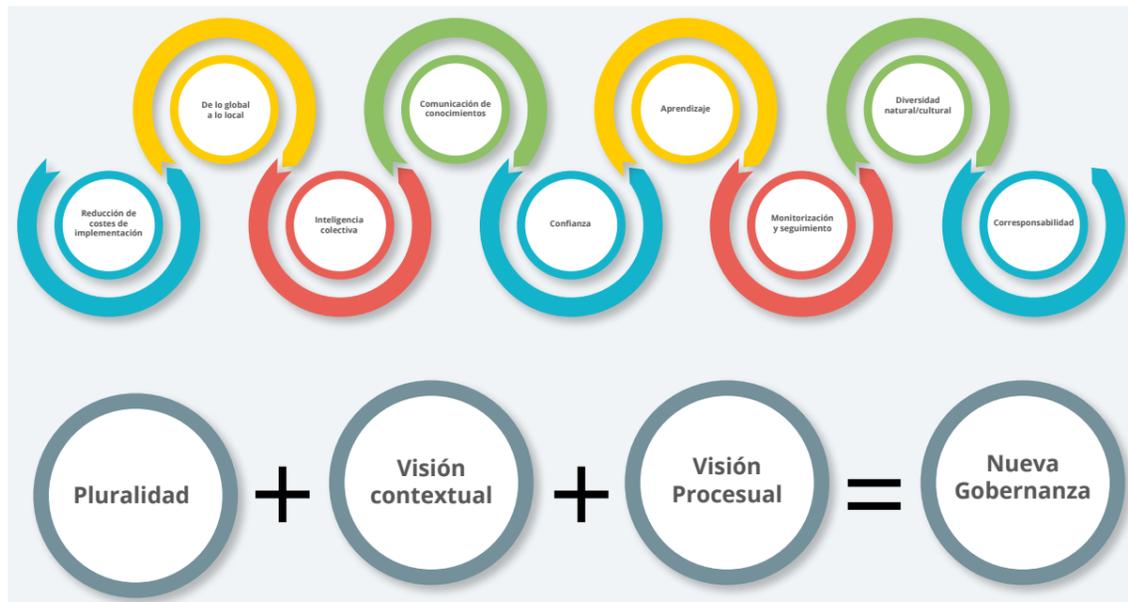
Esta es la causa de que la gestión de las PPE no puede dejar al margen estrategias de comercialización: mejorar el tratamiento del producto, concentrar la oferta, defender la trazabilidad del producto, llevar a cabo iniciativas de identificación comercial y de preparación de productos procesados desde las propias organizaciones pesqueras, buscar nuevos canales de comercialización. Incrementar el valor comercial tiene efectos, no sólo en la capacidad económica de las unidades productivas –incrementa el rendimiento de las salidas a faenar, libera horas de trabajo, reduce los costes de la producción...–, sino en la relación con los ecosistemas: permite dejar más biomasa en el mar, playas, manglares y ríos, reduciendo el esfuerzo pesquero.

*La circulación de productos pesqueros es diversa: de los **circuitos de reciprocidad entre familias y en el marco de la comunidad, a las redes comerciales**, la disponibilidad de alimentos y de renta para las familias es muy variable. El papel de coordinación de las organizaciones es fundamental para conseguir objetivos que basculan entre la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y el bienestar económico de las comunidades.*

Pero el marco regulatorio cumple también un papel clave, puesto que la normativa que regula la comercialización y el consumo define unas bases que condicionan las posibilidades de comercialización de la producción PPE.

Una herramienta que pone de manifiesto la íntima relación entre dimensión comercial y gestión es el protocolo de eco-certificación Marine Steward Council (MSC), que dispone de 28 criterios relativos a tres aspectos: sostenibilidad del stock, impactos de la actividad pesquera en el ecosistema y normas de gestión existentes referidas a la pesquería que pretende la certificación¹². Durante el proceso de certificación, y antes de concluirse el mismo, que no es obligatorio, la entidad emisora, organizaciones colaboradoras y la organización pesquera implicada mediante intercambio de información pueden definir un plan de acción que podría concluirse en un plan de gestión. En el ámbito europeo, los Planes de Producción y Comercialización de las Organizaciones de Productores permiten definir medidas de mejora de la comercialización que tienen efectos en la mejora de las relaciones de la flota con los ecosistemas, medidas que son subvencionadas por el sistema de ayudas del Fondo Europeo Marítimo de la Pesca y la Acuicultura (FEMP). ▼

FIGURA 9. Atributos de una gobernanza participativa de la pesca artesanal



¹² <https://www.msc.org/es/estandares-y-certificacion/los-estandares-de-msc>



CAPÍTULO 7

Relación de indicadores para un sistema de gobernanza alternativo

La definición de indicadores que presentamos a continuación está orientada a la identificación típico-ideal de los atributos a tener en cuenta si las organizaciones pesqueras plantean, al abordar la gestión de pesquerías, con una noción de socio-ecosistema, ese conjunto de elementos ecológicos (bienes y servicios ecosistémicos) y sociales (políticos, sociales, culturales, económicos) que constituyen contextualmente una pesquería, cuya sustentabilidad es objeto de análisis y atención política.

La relación de indicadores puede tener distintas aplicaciones:

- i. Puede ser una herramienta para valorar el grado de profundidad y fortaleza logrado en ejemplos existentes de mecanismos de gobernanza y para analizar las posibilidades de éxito o fracaso de la puesta en marcha de una transformación institucional hacia el sentido que venimos apuntando.
- ii. Pero también puede ser un guía para promover un sistema de gobernanza basado en la participación, en la conservación de actividades socio-económicas compatibles, en el mantenimiento de los ecosistemas físicos, en el reconocimiento de la diversidad interna y el reconocimiento dialogado entre actores de esa diversidad.

TABLA 15. Relación de indicadores para una nueva gobernanza.

A. SOCIO-ECOSISTEMA AL QUE PERTENECE LA PESQUERÍA.
1. Hábitats y poblaciones marinas afectos por la pesquería
2. Estrategias y técnicas de apropiación material del medio.
3. Proceso histórico que lo ubica en el presente.
4. Funciones y servicios que cumple (económicas, sociales, medioambientales).
5. Escalas implicadas en el socio-ecosistema.
6. Conjunto de actores/agencias.
B. CLIMA SOCIAL, ECONÓMICO Y TRAMA ASOCIATIVA: INTERACCIONES Y PERSPECTIVAS.
7. Identificación de colectivos sociales: actividades económicas, identidad cultural, género. <ol style="list-style-type: none"> a. Capacidad de cada grupo de formar parte de la Comunidad: grado de inclusividad/exclusión.
8. Identificación de unidades socio-económicas de referencia: familias, empresas. Caracterización.
9. Orientación económica de las unidades económicas. <ol style="list-style-type: none"> a. Subsistencia y relaciones de reciprocidad en la comunidad. b. Vinculación con el mercado.
10. Número de entidades relacionadas directa o indirectamente con el sistema: <ol style="list-style-type: none"> a. Sectoriales (del sector pesquero), b. Medioambientales, c. Recreativas y de ocio (turismo), d. De comercialización, consumidores, e. Asociaciones de mujeres relacionadas con la actividad, f. Otras (patrimonialistas, culturales,...).
11. Calidad democrática de las entidades.
12. Grado de representatividad y poder interno de los representantes de las asociaciones (liderazgo).

13. Capacidad de ocupar el espacio público y relacionarse con otras entidades (extractivas, comercialización, consumo). <ol style="list-style-type: none"> a. Clima de relaciones entre entidades (ayuda mutua, experiencia en participaciones conjuntas, colaboración, conflictos, desconocimiento, desatención)
14. Relaciones con otras agencias (diferentes a las organizaciones pesqueras): <ol style="list-style-type: none"> a. Organismos de investigación. b. Medios de comunicación. c. ONGs. d. Entidades sociales y culturales.
15. Experiencia de las entidades en relaciones con la administración y clima de esas relaciones (ayuda mutua, experiencia en participaciones conjuntas, colaboración, conflictos, desconocimiento, desatención)
16. Representaciones, imágenes, de las entidades respecto al sistema y su gestión. <ol style="list-style-type: none"> a. Sobre las categorías: ¿recurso?, ¿bien?, ¿servicios? b. ¿A quién pertenecen los bienes/servicios de este sistema? c. Definición de problemáticas. ¿Es necesario un proceso de transformación? d. Percepción del sistema de gestión/gobernanza. e. ¿Cuáles son las responsabilidades respecto del mantenimiento de este bien/sistema? f. Papel reconocido al resto de actores y sus modos de conocimiento. g. Objetivos fundamentales que son perseguidos.
17. Grado de compatibilidad entre perspectivas y objetivos de los distintos actores: <ol style="list-style-type: none"> a. Dentro de entidades, b. Entre entidades, c. Entre organismos de distintos sectores.
C. LIDERAZGO.
1. Existencia de entidades y actores que ocupan una posición de preeminencia: <ol style="list-style-type: none"> a. En las distintas esferas de gobierno/gestión (administración pública). b. En las entidades/asociaciones que forman parte del sistema social: <ol style="list-style-type: none"> i. Espacio pesquero (extractivo, comercializador), ii. Espacio asociativo, iii. Investigación, iv. Otros: medios de comunicación, difusión social...
2. Posibles conflictos entre posiciones de liderazgo no convergentes.
D. MARCO ADMINISTRATIVO.
3. Organismos interesados con la pesquería/ecosistema.
4. Estructura y funcionamiento de ese marco:

a. Comunicabilidad entre los actores y sectores del sistema,
b. Jerarquización,
c. Flexibilidad: adaptación a nuevas circunstancias, resiliencia.
5. Grado de relación entre agencias:
a. En el nivel de competencias,
b. En el nivel de escala (desde los supranacional hasta la administración local).
6. Representaciones, imágenes, de las agencias respecto al bien y sus sistema de gestión.
a. Sobre las categorías: ¿recurso?, ¿bien?, ¿servicios?
b. ¿A quién pertenecen los bienes/servicios de este sistema?
c. Definición de problemáticas. ¿Es necesario un proceso de transformación?
d. Percepción del sistema de gestión/gobernanza
e. ¿Cuáles son las responsabilidades respecto del mantenimiento de este bien/sistema?
f. Papel reconocido al resto de actores y sus formas de conocimiento.
g. Objetivos fundamentales que son perseguidos.

E. MARCO NORMATIVO y ÓRGANOS DE GESTIÓN.

7. Normativas de diferente rango que afectan al sistema objeto de gestión: actividad pesquera:
a. Marco supranacional,
b. Administración estatal/federal,
c. Administración regional,
d. Normas internas de autogestión.
8. Normativas de diferente rango pertenecientes a otros ámbitos competenciales:
a. Medio ambiente,
b. Economía
c. Otros....
9. Grado de congruencia entre las disposiciones.
10. Identificación de elementos normativos que pueden potenciar un cambio en el modelo de gestión.
11. Identificación de elementos normativos que puedan limitar un cambio en el modelo de gestión.
12. Identificación de referentes paralelos que pudiesen ser aplicados al proceso de transformación en la gestión.
13. Existencia de un órgano de gestión:
a. Objetivos.
b. Entidades que participan del mismo:
i. Cadena pesquera,
ii. Administración,
iii. Entidades asociativas: ambientalistas,
iv. Sector científico,
v. Sector recreativo y de ocio relacionado con el bien/ecosistema,
vi. Otros.

c. Funciones formales e informales.
d. Viabilidad y funcionamiento:
i. Frecuencia de actividades.
ii. Sistema de resolución de conflictos.
iii. Transparencia de sus actividades.
iv. Seguimiento y evaluación de su actividad.
v. Valoración de resultados.
e. Cualidades de gobernanza participativa:
i. Participación en el diseño de normas (consultiva o corresponsabilidad).
ii. Participación en la implementación (consultiva o corresponsabilidad).
iii. Participación en el sistema de control y seguimiento de las normas (consultiva o corresponsabilidad).
iv. Participación en el sistema de seguimiento y evaluación de resultados (consultiva o corresponsabilidad).
v. Transferencia de conocimientos entre actores y mecanismos de inteligencia colectiva.

F. PRESIONES E INCOMPATIBILIDADES EN EL CONTEXTO: PROCESOS Y DINÁMICAS SOCIALES QUE AFECTAN A BIENES Y SERVICIOS DEL SISTEMA.

14. Actividades económicas y su grado de compatibilidad con el mantenimiento del socio-ecosistema:
a. Extractivas/ no extractivas.
15. Para cada actividad, identificar el grado de compatibilidad con los objetivos de mantenimiento del socio-ecosistema de:
a. Patrones territoriales,
b. Objetivos
c. Expectativas/intereses.
16. Identificación de posicionamientos, perspectivas, expectativas en el sistema social:
a. Que no confluyen en el mantenimiento del socio-ecosistema,
b. Que entran en contradicción con el del resto de actores/agencias.

G. ELEMENTOS CONTEXTUALES DE SOPORTE.

17. Otras actividades que favorecen o el mantenimiento del socio-ecosistema:
a. Patrones territoriales,
b. Objetivos,
c. Expectativas/intereses.
18. Instituciones, procesos y dinámicas sociales que pueden favorecer el mantenimiento del socio-ecosistema.
a. Colaboraciones con entidades asociativas.
b. Colaboraciones con tejido académico-científico.
c. Contextos y espacios institucionales de innovación social ya existentes.

19. Identificación de posicionamientos, perspectivas, expectativas en el sistema social:
 - a. Que confluyen en el mantenimiento del socio-ecosistema,
 - b. Que son compatibles con el del resto de actores/agencias.
20. Infraestructuras/espacios en el ámbito de la difusión e interpretación de las innovaciones institucionales (también en la red Internet).
21. Referentes y experiencias previas de políticas de innovación institucional y en la gestión en el entorno.

FUENTE. Elaboración propia.



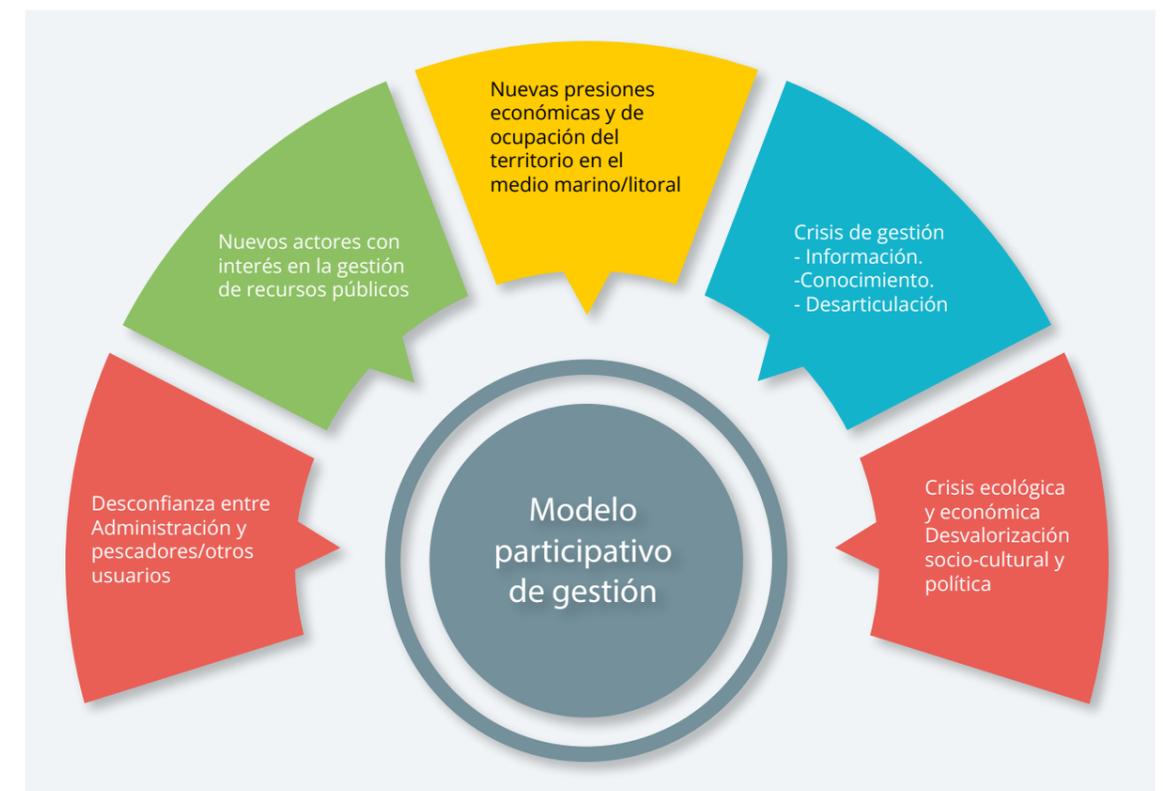
A modo de conclusión.

▼ Un decálogo de dieciocho orientaciones para una gobernanza alternativa de las PPE.

La gestión no puede reducirse a una tarea técnica que defina medidas que regulen la extracción sobre poblaciones de peces a partir de principios ecológicos. Estas medidas técnicas son necesarias, pero el diseño de un sistema de gestión es una apuesta de renovación institucional, una apuesta netamente política que recoge aspectos sociales, económicos y culturales, acorde a los desafíos que en estas mismas dimensiones ponen en riesgo el mantenimiento de las comunidades PPE.

La gestión pesquera requiere de un enfoque integral y multidisciplinario que busca asegurar la sostenibilidad de las comunidades pesqueras a largo plazo, a partir de la consecución de una relación estable y duradera con los ecosistemas marinos. Este enfoque contribuye a la seguridad alimentaria global.

FIGURA 10. La necesidad hecha virtud. Procesos contemporáneos para un cambio de modelo de gobernanza



FUENTE: Elaboración propia.

El corolario de las reflexiones de los capítulos de esta guía es un conjunto de principios y enunciados que afectan a los siguientes aspectos: el reforzamiento interno de las organizaciones y comunidades PPE (enunciados 1 al 5); la incorporación de una nueva filosofía en el sistema de gobernanza (enunciados 5 al 10),

involucrando en particular, pero no exclusivamente, al estado en sus distintos niveles de agencia política y administrativa; el cambio de la política de información, conocimiento y transmisión de saberes (enunciados 11 al 15); y atributos generales del sistema de gobernanza (enunciados 16 al 18).

1. Es necesaria una apuesta decidida por la consideración de las PPE como objeto político y de gestión preferente. Esto implica un esfuerzo de parte de las agencias administrativas y académicas. Para ello es posible desarrollar distintas líneas de actuación:

- Mecanismos de coordinación entre los niveles de organización administrativa y política, en las distintas escalas: nacional, regional, local y, cuando sea preciso, internacional.
- Estrategias de coordinación entre comunidades PPE, a través de sus organizaciones, con otros tipos de actores relacionados con la gobernanza marina, de modo que se avance en la transmisión de resultados de buenas prácticas y se facilite la sensibilización y el conocimiento, tanto de organizaciones representativas como de agencias de la administración y científicos, de qué experiencias se están llevando a cabo en otros entornos.
- Iniciativas de integración y colaboración en procesos interorganizacionales, como RIPAPE o la puesta en marcha de proyectos de cooperación internacional.

FIGURA 11. Decálogo de orientaciones para un modelo alternativo de gobernanza de las PPE.



FUENTE: Elaboración propia.

2. Fomentar una perspectiva interna de coherencia, de percepción como grupo, en el nivel de las organizaciones de pescadores, de modo que se consideren a sí mismos como entidades que poseen y aplican un conjunto de herramientas y conocimientos a los procesos de gobernanza marina. Asumir que las comunidades PPE son un eslabón fundamental: como agentes de custodia del medio y mantenedores de conocimientos válidos para la gestión, como creadores de paisaje, como activadores de economía de base local y de producción de alimentos para la sociedad.... Han de asumir que ellos cuentan, lo que exige un incremento del sentido de responsabilidad al tutelar un espacio marino y sus bienes y servicios ecosistémicos.

3. Es preciso, para ello, que las organizaciones disfruten de un adecuado proceso de democracia y transparencia interna, que asegure su representatividad sectorial y que esas mismas organizaciones asuman su compromiso con los atributos de un nuevo modelo de gobernanza.

4. Los espacios de toma de decisiones deben basarse en principios de participación social, avanzando en el proceso de colaboración entre partes (es decir, hacia un modelo más co-decisorio y de corresponsabilidad

de todos los actores). Para ello es preciso incorporar a nuevos actores y entidades en sus mecanismos de gobernanza y seguimiento: organizaciones ambientalistas y sector científico; pescadores recreativos (si es el caso) o agentes de comercialización. Una parte de la eficacia de medidas adoptadas pasa por la colaboración de más actores.

5. Las condiciones socio-laborales, las dinámicas de igualdad de sexo-género o el reconocimiento cultural de las comunidades indígenas deben formar parte de los ejes de una política de mejora de las comunidades PPE. Éstas son sistemas de relaciones (sociales, de poder, de comunicación) que, si operasen sobre principios de equilibrio social, participación y colaboración entre todos los actores, mejorarían el funcionamiento de los mecanismos de gestión. Los mosaicos ecológicos marinos son más ricos y diversos cuando el mosaico de actividades humanas es más rico y diverso, incluyendo la diversidad interna de las comunidades PPE y su contribución a las realidades locales y regionales. Hay que equilibrar la posición de los colectivos históricamente minorizados (mujeres, comunidades indígenas, grupos sociales en situación de exclusión social).

6. La perspectiva de la gestión debe ser socio-ecosistémica. La conservación se debe entender en términos medioambientales, pero no sólo. Una gobernanza así entendida permite conservar, también, la actividad económica, sus instituciones de gestión y el universo socio-cultural que la acompañan, el sostenimiento de un socio-ecosistema en su conjunto.

Ello significa eludir las relaciones unilineales entre flota y "recursos" e incorporar información y medidas sobre el funcionamiento del conjunto, incluyendo a las comunidades humanas. Tener en cuenta las dimensiones social, cultural, política de las comunidades resulta fundamental, así como considerar cómo estos factores inciden en las pesquerías, y cómo los sistemas de gobierno han de ser también sensibles a estos factores. *Los barcos no pescan, los pescadores (y pescadoras) sí.* Este principio debe romper la posición pasiva de las comunidades PPE, que deben dar un paso adelante, asumir su condición de custodios de ecosistemas e implicarse en los procesos políticos.

7. El estado debe reconfigurar sus mecanismos de ejercer su acción política y administrativa: delegar capacidades decisorias con la participación de otros actores, profundizar la perspectiva interescalar, favoreciendo la comunicación desde lo local a lo nacional/federal, mejorar la coordinación entre competencias que tienen que ver con las actividades marinas, litorales y fluviales.

8. La acción de planificación de medidas debe ser más abierta, plural y ambiciosa que una mera tarea de regulación de modalidades extractivas:

- Es preciso es impulsar medidas de gestión específicas para pesquerías PPE, como los planes de gestión de pesquerías.
- Resulta fundamental mejorar los mecanismos de comercialización, aprovechando distintos circuitos: desde la escala local a la regional, e incluso internacional. Esta apertura a los mercados no debe poner en riesgo la función de las pesquerías PPE de suministrar alimentos de calidad dentro de las comunidades, a través de redes de reciprocidad y solidaridad.
- También son esenciales, cuando las circunstancias así lo requieran, planes de acción de apoyo económico a grupos desfavorecidos, de apoyo social y político a las mujeres, o de visibilización y difusión de los valores culturales de las comunidades PPE.

9. Apostar un enfoque en el lugar. Ello requiere reconocer y, en lo posible, recuperar un modo de gobernanza histórica de las PPE. Ahora bien, el marco actual implica una diversidad de escalas, dadas las interacciones en distintos ámbitos territoriales, lo que dificulta un planteamiento de autonomía y autogestión en estricto sentido, que no siempre es aplicable.

10. Es clave incorporar la dimensión comercial entre los mecanismos de gestión. No tener en cuenta los resultados económicos resultado de las dinámicas comerciales (cada vez más globalizadas y en competencia con otros segmentos de flota) de las pesquerías PPE carece de sentido, puesto que éstas se convierten en un factor clave que afecta a los bienes ecosistémicos en los que se basa la actividad extractiva. Iniciativas de trazabilidad, de diferenciación comercial, de transformación de productos pesqueros, de promoción del consumo, de búsqueda de nuevos canales de comercialización etc., deben servir para aportar seguridad económica a empresas y familias de pescadores artesanales, cuyas organizaciones se involucran cada vez más en la distribución comercial. Esta política no debe perjudicar los mecanismos de distribución de productos pesqueros entre las familias y comunidades, ajenas al mercado. Unas y otras medidas deben asegurar la mejora económica y la autonomía y

seguridad alimentarias de las comunidades PPE y el resto de la sociedad. Para ello, es importante que los agentes comerciales deben participar en foros de intercambio de experiencias, comunicación y en herramientas de gestión.

11. Resulta clave una gestión basada en una nueva política de información. Este principio exige un esfuerzo importante en la imputación de esa información, en todas las fases: en el momento de generar información sobre las pesquerías, en el de implementar planes de acción –incluyendo los planes de gestión– y en el momento de evaluar las medidas. Las comunidades PPE, cuando las circunstancias lo permitan, han de asumir su responsabilidad de aportar información sobre su actividad.

12. También significa promover el intercambio de conocimientos entre los distintos saberes, personificados en las distintas agencias involucradas en los espacios marinos: personal científico, entidades ambientalistas, hombres y mujeres de las comunidades PPE, grupos indígenas, otros usuarios de los espacios marinos, litorales, de manglares.... Todos ellos pueden intercambiar sus conocimientos sobre procedimientos, sobre las relaciones ecológicas, sobre los usos marinos y las prácticas sociales, sobre las relaciones sociales y económicas. Incorporar esta información supondría un input útil para mejorar las retroalimentaciones de los socio-ecosistemas marinos.

13. Los procedimientos de gobernanza pueden mejorar aumentando el elenco de disciplinas académicas: biología y ecología marinas y de la pesca; antropología, economía, derecho, geografía y sociología ambientales; ciencia política y de la administración, estadística, o filosofía de la complejidad y la autoorganización. Asumir este programa requeriría un cambio notable en la política científica de la administración pública.

14. Hay que fomentar, allí donde es preciso, la transmisión de saberes y conocimientos de los oficios vinculados a las actividades PPE, mediante actuaciones específicas de formación, así como favorecer nuevos saberes cuando las comunidades PPE requieran acciones de diversificación. La colaboración con entidades sociales es clave para promover estas dinámicas.

15. La gobernanza de las PPE debe aprovechar la ordenación espacial marina. Primero para aportar información territorializada de su actividad, lo que redundará en una valoración de su importancia en el marco de aparición de nuevas actividades y actores, de intereses y expectativas y de procesos materiales y de servicios que se desarrollan en los espacios marinos y costeros, que se perciben como amenazas por las comunidades PPE (crecimiento azul).

16. La resiliencia debe ser un atributo básico del socio-ecosistema. Es decir, hay que asumir la búsqueda de continuas adaptaciones del socio-ecosistema que debe ser gobernado a las variaciones incesantes de ese entorno frágil por complejo y versátil, atravesada por procesos biofísicos (hoy el cambio climático es un factor clave) y humanos (comerciales, políticos, socio-laborales, culturales) muy diversos. Se trata por tanto de fortalecer las posibilidades de cambios procesuales internos al socio-ecosistema, porque con un modelo de gobernanza como el propuesto se enfatizan las capacidades adaptativas, de retroalimentación y de autoorganización del mismo.

Ello supone que todos los actores intervinientes deben acostumbrarse a la incertidumbre, los fracasos parciales, resultados no esperados, retroalimentaciones no controlables.

17. Potenciar el aprendizaje colectivo, el reconocimiento hacia las otras posiciones, el incremento de corresponsabilidad, la capacidad de buscar puntos de encuentro entre distintas posiciones y lógicas culturales son algunos de los resultados esperados de los procesos de gobernanza participativa. Es una apuesta culturalmente enriquecedora.

18. Todos los actores deben ser reflexivos respecto de los procesos protagonizados. No deben olvidarse los efectos negativos de una inadecuada aplicación de procedimientos de participación: la participación no puede ser un discurso vacío de contenido, ni un requisito formal restringido a fases de información-comunicación, si se quiere aspirar a mayores cotas de corresponsabilidad. Es clave reconducir relaciones de poder de los sistemas locales, hacer un adecuado ejercicio de selección de entidades y personas representativas, científicamente asesorado y con información sobre el terreno; hay que evitar a costa la exposición de las posiciones más vulnerables en el sistema político local. La creciente diversidad de agencias implica en no pocas ocasiones solapamientos, sobre-representación de algunos actores, debilitamiento de otros..., de modo que es preciso establecer un nuevo conjunto de normas y reglas que mejoren las interacciones comunicativas, políticas y sociales entre todas las agencias involucradas. El mal uso de mecanismos de participación deslegitima el proceso político en su conjunto, genera frustración y dificulta que se replantee la innovación institucional.

Referencias Bibliográficas

- Bailey, Jennifer L (1996) "Agitación en las aguas internacionales: reconsideración del papel de Estado en la gestión de la pesca" *Agricultura y Sociedad*. 79: 9 –49.
- Barbeito Morandeira et al. (2024), *Fisheries for a new era Alternative small-scale low-impact fisheries business models that are good for people and planet*. Seas at Risk. <https://seas-at-risk.org/publications/report-fisheries-for-a-new-era/>
- Bavinck, Marteen; Chuenpagdee, Ratana; Jentoft, Svein; et al. (Eds.) (2013). *Governability of fisheries and aquaculture: Theory and applications*. Dordrecht: Springer, p. 325 –334.
- Bennet, J. Nathan, Govan Hugh, Satterfueld, Terran (2015) "Ocean Grabbing", *Marine Policy*, 57:61–68.
- Berkes, Fikret (2003). "Alternatives to conventional management: lessons from small-scale fisheries". *Environments*, 31(1), 5–20.
- Berkes, Fikret. & Folke, Carl. (1998). "Linking social and ecological systems for resilience and sustainability". En Fikret Berkes, Carl Folke, Johan Colding (eds.) *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge University Press, p.1–25.
- Berkes, Fikret; Robien Mahon; Patrick Mcconney; Richard Pollnac And Robert Pomeroy (2001): *Managing Small-scale Fisheries: Alternative Directions and Methods*. Ottawa, International Development Research Centre.
- Chuenpagdee, Ratana; Svein, Jentoft (2007). "Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation". *Marine Policy*, 31: 657 –668.
- Chuenpagdee, Ratana; Pascual, José; Szeliánszky, Emese; et al. (2013). "Marine protected areas: Re-thinking their inception". *Marine Policy*, 39: 234 –240.
- Ehler Charles, Douvere, Fanny (2009). *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-Based Management*. UNESCO, Paris, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.
- Ehler Charles, Douvere, Fanny (2009). *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-Based Management*. UNESCO, Paris, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.
- FAO (2021), *Guidebook for evaluating fisheries co-management effectiveness*. Roma. Robert S. Pomeroy et alii.
- Feeny David, Berkes Fikret, McCay Bonnie. et al. (1990) "The Tragedy of the Commons: Twenty-two years later" *Human Ecology*, 18: 1–19.
- Fernández, Pura (2023) "Ciencia ciudadana en el CSIC." Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- Figueroa, David (2020). "El comunalismo como acción política en la protección y negociación del territorio y sus recursos naturales en las comunidades nahuas de Michoacán, México". *Universitas Humanística*, 89.
- Flannery Wesley, Clarke Jane & McAteer Benedict (2019), "Politics and Power in Marine Spatial Planning", *Collection of open chapters of books in transport research 2019*, 6 <https://www.scipedia.com/public/Flannery_et_al_2019a>
- Florido del Corral, David (2020a). "Hibridaciones de saberes y lógicas culturales en la pesca: vivir de la mar y en la mar en Andalucía (España) y Chiloé (Chile) en el contexto contemporáneo". *Estudios Atacameños*, 65: 21 –45.

- Florido del Corral, D. (2020b). Aproximación etnohistórica a las tecnologías pesqueras ibéricas desde la Edad Media a finales del siglo XIX. En Vargas Girón, JM (ed.). *El instrumental de pesca en el Fretum Gaditanum: Catalogación, análisis tipo-cronológico y comparativa regional*, p. 148 –163. Oxford, Archaeopress.
- Florido del Corral, D. (2021): "Todas las voces. La elaboración de mapas de actores para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial". En Carrera Díaz, G. (Coord.), *La salvaguarda del patrimonio inmaterial como acuerdo social*. Sevilla, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, p. 317–335.
- García-Flórez L, Morales J, Gaspar MB et al (2014). "A novel and simple approach to define artisanal fisheries in Europe". *Marine Policy*, 44:152–159.
- Guyader O, Berthou P, Koutsikopoulos C et al (2013). "Small scale fisheries in Europe: a comparative analysis based on a selection of case studies". *Fisheries Research*, 140 :1–13.
- Hobley, Mary & Shields, Dermot (2000). *The reality of trying to transform structures and processes: Forestry in rural livelihoods*. Overseas Development Institute, Working Paper 132. <https://odi.cdn.ngo/media/documents/2742.pdf>
- Jentoft, Svein & Mccay, Bonnie (1995) "User-Participation in Fisheries Management. Lessons Drawn from International Experiences". *Marine Policy*, 19: 227–246.
- Jentoft Svein, Minde Henry Nilsen, Ragnar (eds.) (2003). *Indigenous People. Resource Management and Global Rights*. Delft: Eburon.
- Jentoft, Svein & McCay Bonnie (2003): "The Place of Civil Society in Fisheries Management: A Research Agenda". In D.C. Wilson, J. Raakjaer Nielsen and P. Degnbol (Eds.): *The Fisheries Co-Management. Experience, Accomplishments, Challenges and Prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jentoft, Svein, Mikalsen Knut H & Hernes Hans-Kristian (2003): "Representation in Fisheries Co-Management". In D.C. Wilson, J. Raakjaer Nielsen and P. Degnbol (Eds.): *The Fisheries Co-Management. Experience, Accomplishments, Challenges and Prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p.281 –295.
- Jentoft, S., Chuenpagdee, R., Said, A. B., & Isaacs, M. (Eds.). (2022). *Blue justice: small-scale fisheries in a sustainable ocean economy*. Springer Nature.
- Jentoft, Svein, Jose J. Pascual-Fernandez, Raquel de la Cruz Modino, Manuel Gonzalez-Ramallal, y Ratana Chuenpagdee (2012). "What Stakeholders Think About Marine Protected Areas: Case Studies from Spain". *Human Ecology* 40 (2): 185-97
- Jentoft, Svein; Pascual, José; De la Cruz, Raquel (2012). "What stakeholders think about marine protected areas: case studies from Spain. *Human Ecology*, 40: 185-197.
- Katz, Cindi (1998). Whose nature, whose culture? Private production of space and the "preservation" of nature. In B.Braun and N. Castree (eds.) *Remaking Reality: Nature at the Millenium*. Routledge: London, p. 46–63.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Kooiman, Jan & Marten Bavinck (2013). "Theorizing governability: the interactive governance perspective". En *Governability of fisheries and aquaculture: theory and applications*. Dordrecht: Springer, p. 9 –30.
- Kooiman, Jan; Bavinck, Maarten; Jentoft, Svein; & Pullin, Roger (Eds.) (2005): *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lleonart Jordi, Demestre Monsterrat, Martín Paloma, Rodón Jordi, Sainz-Trápaga Susana, Sánchez Pilar, Segarra Itziar, Tudela Sergi (2014). "The co-management of the sand eel fishery of Catalonia (NW Mediterranean): the story of a process". *Scientia Marina.*, 30: 87–93.
- Maya Jariego Isidro, Florido del Corral David, Holgado Ramos Daniel, Hernández Ramírez Javier (2016): "Network Analysis and Stakeholder Analysis in Mixed-Methods Research". En: Jason, L & Glenwick D (eds.), *Handbook of Methodological Approaches to Community-Based Research: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods*. Oxford University Press, p. 325 – Bavinck, Marteen; Chuenpagdee, Ratana; Jentoft, Svein; et al. (Eds.) (2013). *Governability of fisheries and aquaculture: Theory and applications*. Dordrecht: Springer.
- Miller Marc L, & Van Maanen John (1979). "Boats Don't Fish, People Do: Some Ethnographic Notes on the Federal Management of Fisheries in Gloucester". *Human Organization*: 377 –385.
- Murillas, A., Mugerza, E., Arregi, L., Alzorritz, N., Artetxe, I. (2012). *PRESPO-Desarrollo sostenible de las pesquerías artesanales del País Vasco*. Colección Itsaso. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, España.
- Pascual, M., Borja, A., Galparsoro, I., Ruiz, J., Mugerza, E., Quincoces, I., Murillas, A. & Arregi, L. (2013). "Total fishing pressure produced by artisanal fisheries, from a Marine Spatial Planning perspective: A case study from the Basque Country (Bay of Biscay)". *Fisheries Research*, 147: 240 –252.
- Pita Pablo, García-Allut Antonio, Villasante Sebastián (2018). "The role of marine stakeholders in de co-production of scientific knowledge: lessons from Galicia (NW Spain)". *Engaging marine scientists and fisheries to share knowledge and perceptions- Early lessons*. CIESM Workshop Monographs, nº 50, pp.55 –66.
- Quesada-Silva. M., Iglesias-Campos, A., Turra, A., Suárez-de Vivero, JL. (2019). "Stakeholder Participation Assessment Framework (SPAF): A theory-based strategy to plan and evaluate marine spatial planning participatory processes", *Marine Policy*, 118, 103619.
- Santos-Martín, F., Montes, C. y Benayas, J. (2015). (coords.) *La evolución de los servicios de los ecosistemas aplicada a la gestión pesquera*. Madrid. Fondo Europeo de Pesca, Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Schultz Lisen, West Simon y Floríncio, Claudia (2019) "Gobernanza adaptativa en construcción: Personas, prácticas y políticas en una reserva de biosfera de la UNESCO". *Revista de Geografía Norte Grande*, 74: 117 –138.
- Senent de Frutos, Juan A. (2012). "Derechos humanos, derecho a la cultura y derechos indígenas". *Revista Andaluza de Antropología*, 2:48–67.
- Suárez de Vivero, Juan Luis; Rodríguez, J. Carlos & Florido-del-Corral, David (2008). "The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process", *Marine Policy*, 32(3): 319–325.
- Truchet Daniela, Noceti Belén, Villagran Diana & Truchet, Rocío (2022). "Alternative Conservation Paradigms and Ecological Knowledge of Small-Scale Artisanal Fishers in a Changing Marine Scenario in Argentina" *Human Ecology*, 50: 209–225.
- Tudela, Sergi (2024), *La Cogestió pesquera a Catalunya*. Dossier Tècnic#126. Generalitat de Catalunya. <https://ruralcat.gencat.cat/documents/20181/11921838/DT126.pdf/ffd4a780-12be-43b6-958b-0b4960e167f9>
- Zalles, Jorge I. (2017). "Conocimiento ecológico local y conservación biológica: la ciencia postnormal como campo de interculturalidad". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 59, 205–224. ▼

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

▼ Figuras

Figura 1. Proceso que articula la estructura del manual.	7
Figura 2. Síntesis de las presiones y desafíos que afectan a las PPE.	23
Figura 3. Las dimensiones de la sostenibilidad para una política marina y de pesca que garantice el sostenimiento de las comunidades PPE.	29
Figura 4. Sistema de gobierno <i>versus</i> sistema que debe ser gobernando.	44
Figura 5. Ventajas de aplicar el procedimiento de etapa inicial en procesos de innovación institucional.	47
Figura 6. Los riesgos y retos de los procesos participativos.	53
Figura 7. Retos para una modelo de gestión basado en una información adecuada.	59
Figura 8. Retos para un modelo de gestión basado en el conocimiento	60
Figura 9. Requisitos de una gobernanza participativa de la pesca artesanal	64
Figura 10. La necesidad hecha virtud. Procesos contemporáneos para un cambio de modelo de gobernanza	71
Figura 11. Decálogo de orientaciones para un modelo alternativo de gobernanza de las PPE.	72

▼ Tablas

Tabla 1. Argumentos para justificar la puesta en marcha de un proceso participativo.	10
Tabla 2. Caracterización de las Comunidades PPE.	16
Tabla 3. Cuadro comparativo de caracterización de atributos técnicos y socio-económicos de las PPE y otros modelos intensivos de actividad extractiva pesquera.	17
Tabla 4. Dimensiones y criterios para un concepto de sustentabilidad multidimensional.	26
Tabla 5. Dimensiones éticas en las relaciones socio-económicas y políticas de las que participan las comunidades PPE, de acuerdo a FAO (2005)	28
Tabla 6. Ejes de un modelo de Gobernanza basado en la sustentabilidad multidimensional	30
Tabla 7. Evolución reciente de la teoría de los modelos de gestión marítima y otros bienes/ servicios naturales.	34
Tabla 8. Atributos de un sistema de gobierno desde el enfoque de una gobernanza participativa.	37
Tabla 9. Caracterización de un modelo de gobernanza alternativo	39
Tabla 10. Síntesis comparativa de modelos de gestión pesquera	40
Tabla 11. Propuesta de diversidad de dimensiones de análisis de imágenes sobre gobernanza	49
Tabla 12. Criterios de selección de agentes sociales en procesos participativos.	50
Tabla 13. Síntesis de técnicas de selección de actores.	51
Tabla 14. Ejemplos de procesos de transmisión y manejo de información/conocimiento con implicaciones en la gestión en los territorios objeto de estudio.	62
Tabla 15. Relación de indicadores para una nueva gobernanza.	66

ANEXO

I

Marcos normativos de los territorios en los que operan las organizaciones del proyecto.

- i. Europa no tiene desarrollado un marco normativo para la gobernanza participativa, ni la PPE es una categoría política que genere medidas específicas (Pascual et. al, 2020). De hecho, en 2022 un informe de la Comisión al Parlamento reconoció la ausencia de una perspectiva de gobernanza adecuada en la pesca europea¹. El marco de distintas escalas es complejo. En primer lugar, existen planes plurianuales de la Dirección General de Pesca de la UE, algunos de los cuales tienen una incidencia directa en los segmentos de flota PPE; así como las normas que emanan de los reglamentos sobre conservación y comercialización. Una forma de hacer oír la voz de segmentos artesanales es lograr participación en los Consejos Consultivos de la UE, pero el grado de penetración de organizaciones artesanales y las consecuencias políticas efectivas de esta participación son aún limitadas.

Ese marco normativo es trasladado a la realidad de cada estado mediante planes de gestión para pesquerías específicas, del mismo modo que las Comunidades Autónomas aplican estas medidas en aguas interiores. Sólo de modo excepcional, si alguna actividad pesquera no se ajustase a estas directrices, las administraciones nacionales/regionales tienen la posibilidad de solicitar permisos especiales, con justificación y acompañamiento de medidas técnicas y evidencias científicas sobre la viabilidad de esa actividad, según criterios de conservación, como ocurre con la actividad de marisqueo realizada desde rastros remolcados desde embarcación en las costas andaluzas mediterráneas, en aguas muy próximas al litoral.

En el caso de España, además, no hay un marco adecuado para el desarrollo de la gobernanza participativa. Sólo Cataluña ha creado una norma para establecer un modelo de co-gestión pesquera en aguas interiores en 2018², que hasta el momento no ha tenido continuidad en otros territorios. Lo que sí existe es un contexto facilitador en el marco de las Comunidades Autónomas (gobiernos regionales) en el ámbito territorial más estricto donde tienen competencias reconocidas (las aguas interiores³). La aprobación del Decreto 92/2023, de 18 de abril, por el que se regula la pesca marítima en aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se ordena la flota que opera exclusivamente en dichas aguas ha supuesto el lanzamiento de un espacio normativo para distintas actividades, pero no para el conjunto de pesquerías que quedarían encuadradas en las comunidades PPE⁴.

A pesar de ello, sí existen planes de gestión de algunas pesquerías específicas, como los que han sido impulsados en el caso de Cataluña comentado (Leonart et alii. 2014, Tudela, 2024), u otros impulsados en otros territorios Podemos mencionar los planes de marisqueo de playa en Galicia,

las Reservas Marinas de Interés Pesquero o los corrales marinos de pesca en Andalucía como referentes de la aplicación de un modelo de gobernanza con delegación de poder y atribuciones de gestión hacia los actores sociales (Florido, Martínez y Jiménez, 2020).

Hay un aspecto en el que sí existe una delegación efectiva, institucionalizada y funcional en la actividad pesquera, desde la administración a las organizaciones pesqueras, el de la comercialización. El marco jurídico español establece la obligatoriedad de puntos de venta en lonjas habilitadas en las instalaciones portuarias, de seguimiento estadístico del tráfico pesquero y de transferencia de información a la administración⁵. Las organizaciones pesqueras pueden asumir la gestión de las lonjas, cobrando tasas y ofreciendo servicios a sus asociados, además de poner en marcha iniciativas de trazabilidad e identificación comercial, como el caso de la OPP72 ha puesto de manifiesto. Podemos considerarlo como un ejemplo de co-gobernanza o colaboración entre la organización pesquera y administración regional, con buenos resultados si se llevan a efecto los compromisos adquiridos, se cuenta con personal adecuado y se ponen en marcha iniciativas propias de comercialización.

¹ Informe sobre la co-gestión de la pesca en la Unión y contribución del sector pesquero a la aplicación de medidas de gestión (2022/2003(INI)).

² Decreto 118/2018, de 19 de junio, sobre el modelo de gobernanza de la pesca profesional en Cataluña.

³ Aquellas que quedan contenidas entre la baja mar viva equinoccial y una línea imaginaria que une los salientes de la costa.

⁴ Capturas de cebo vivo, pesca a pie y marisqueo en corrales marinos, pescas experimentales, repoblación de especies y captura de flora y fauna, con objetivos tanto de consumo como de investigación. En concreto, se ha logrado regular el cultivo y extracción de algas, artes trampa (almadrabas y morunas) y corrales marinos, estos por "interés etnológico", ya que no está permitido mantener una actividad de aprovechamiento comercial en ellos.

⁵ Real Decreto 418/2015, 29 de mayo, que regula la primera venta de los productos pesqueros. Decreto 145/2018, de 17 de julio, por el que se regula la comercialización en origen de los productos pesqueros en Andalucía

El marco normativo nacional/regional español es poco favorable para la co-gestión de la PPE. No hay una tradición política de gobernanza colaborativa sólida, salvo en un aspecto: la gestión de la comercialización de primera venta. En este campo, las organizaciones pesqueras gestionan el tráfico de primera venta, pueden llevar a cabo iniciativas de valoración comercial y colaboran eficientemente en la traslación de información de la actividad productiva de las flotas a la administración.

- ii. En el caso de Chile, sin hablar propiamente de un marco político específico para la pesca artesanal, sí hay elementos que ponen de manifiesto un mejor status político y jurídico de la pesca artesanal en relación al caso de España y Andalucía. Así, en la Ley N°18.892 de Pesca y Acuicultura (1991) se reconoce un espacio marino de operatividad de las PPE, hasta las cinco millas desde la costa; se le dedica un título completo a la flota artesanal, que tiene, entre otras consecuencias, que este segmento de flotas sea reconocido de modo específico en distribución de cuotas pesqueras sometidas a TACs. En este mismo marco normativo se instituyeron las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB), que permite al estado trasladar la responsabilidad de gestión a organizaciones pesqueras formalmente constituidas, que han de aprobar planes de manejo que garanticen el mantenimiento de los ecosistemas y de la actividad extractiva que sobre ellos se llevan a cabo, asumiendo tareas de vigilancia. La existencia de las AMERB, al tiempo que supone una posibilidad de gestión delegada de determinadas zonas para sindicatos de mariscadores de carácter artesanal, han fortalecido el asociacionismo y las acciones comerciales conjuntas, que se suman a las de gestión del área de manejo. Sin embargo, entraron en contradicción con prácticas de pesca y marisqueo artesanal mediante movimientos migratorios estacionales característicos de las comunidades litorales. La nueva territorialización no se adecuaba tampoco a las prácticas y usos de comunidades indígenas, aspecto este último condujo a las comunidades indígenas organizadas a solicitar concesiones para sí, en las que pudieran llevar a cabo sus usos y prácticas. De este movimiento político surgió la Ley Lafkenche (2008), como resultado de la reivindicación conjunta de esas comunidades. De hecho, el acotamiento del maritorio para su cesión a organizaciones y empresas ya había obligado a la constitución de una Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), aprobada inicialmente en 1994, que creó una Comisión Nacional de BC, a la que se han sumado comisiones regionales, de las cuales sólo dos están siendo operativas en su funcionamiento (Andersen y Balbontín, 2021; Espinoza, 2016).

En relación con estos procesos, un nuevo instrumento normativo, la Ley N° 20.429 (2008), permitió la creación de un Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO), que venía a subsanar el vacío de la ley general de pesca en cuanto a la presencia de pueblos "ancestrales", cuyos usos, prácticas y creencias habían sido desconsiderados en instrumentos previos. El que las comunidades lafkenche (pueblos mapuche de la franja litoral) hubieran reivindicado este instrumento ha favorecido que la ley se conozca por este nombre, si bien, con posterioridad a su aprobación, se ha demandado ECMPOs por otras comunidades, más al norte. Se trata de un movimiento, por tanto, de abajo-a-arriba, y que atiende a derechos culturales históricos, en la línea de dinámicas de gobernanza, ya que se garantiza la definición de un "espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio" (Rojas Castillo, 2023).

Es éste el mismo mecanismo que funciona en la denominada Ley de Caletas (2017)⁶. Mediante esta norma, la caleta deja de ser entendida como punto de desembarque de la pesca artesanal y recreativa, para promoverla como unidad económica en la que se puede constituir un tejido productivo que dé cobijo a otras actividades no extractivas (servicios turísticos, artesanías, restauración, comercialización, transformación, acuicultura a pequeña escala, actividades culturales) así como a proveer servicios (combustible, estacionamiento), de modo que se convierte en una plataforma de transferencia desde el estado hacia las comunidades artesanales no sólo de valores económicos, sino también sociales y culturales.

⁶ Ley N° 21027 que regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación.

Gracias a la ley, las organizaciones pesqueras logran certeza jurídica en el acceso y uso de las caletas, en un contexto en que una parte de la franja litoral está privatizada. Pero lo más importante, en el ámbito de la gobernanza, es que la administración, mediante un convenio de uso (inicialmente por 30 años) ubica a las organizaciones en una posición efectiva de gestora de un espacio pesquero, administrando sus servicios, diseñando planes de explotación económica, lo que exige un grado superior de profesionalización. Paralelamente, esta ley obliga al ministerio responsable (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) a una labor de coordinación entre ministerios y agencias gubernamentales.

Posteriormente, la Ley 21.069 crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (Indespa) (2017) que tiene como objetivo el fomento de estas flotas, atendiendo a sus dimensiones económica, sociales y culturales. Como se aprecia, el mecanismo de la administración de Chile es delegar capacidad política a organizaciones sociales, definiendo derechos territoriales que deben administrarse responsablemente por los usuarios.

Por otro lado, las comunidades pesqueras chilenas destacan por el papel de las mujeres en el ámbito asociativo. No sólo han logrado organizaciones propias, sino que están presentes en el directorio de CONAPACH, donde han ido adquiriendo una importante experiencia y cuentan con personas que ejercen un destacado liderazgo sostenido en el tiempo. Fruto de sus reivindicaciones, el "Registro Pesquero Artesanal" incluye a las mujeres que viven y operan en las caletas, con distintas actividades, no siempre visibilizadas y reconocidas. Su planteamiento es que el fortalecimiento del papel de las mujeres repercute en el del sector pesquero artesanal. Toda esta dinámica está logrando su refrendo normativo. La Ley 21370⁷ (2021) es una apuesta gubernamental para fortalecer el reconocimiento de las mujeres en la actividad pesquera y promover su visibilización en organismos de representación sectoriales (garantía de 2/3 como límite de grupo de género en distintas instancias de representación (art. 1.2.) Se trata de un esfuerzo para garantizar la incorporación de una perspectiva de género transversal en la política sectorial pesquera, al pretender "la plena participación de las mujeres en los planos cultural, político, económico y social, y el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales" (art.1.2), para lo cual modifica leyes previas, como la norma marco de la pesca y la acuicultura o la que crea el Indespa. También pretende limitar la brecha de género existente en el sector pesquero, mediante políticas de formación/capacitación (art. 2 de la Ley 21370). Además de los roles tradicionales de mujeres en los entornos comunitarios y caletas de PPE-A, reconoce su papel en las actividades conexas⁸ (art. 1.3. Ley 21370).

Chile ha ido consolidando una tradición de delegación de responsabilidad de gestión territorializada a comunidades de pesca y marisqueo artesanal, como pone de manifiesto el caso de las AMERB y las ECMPO, teniendo en cuenta criterios históricos sociales y culturales. Pero la ausencia de espacios de diálogo y decisión compartidos entre organizaciones pesqueras, administración, otras organizaciones sociales y entidades académicas dificulta profundizar en un modelo de gobernanza colaborativa que atienda a los conflictos emergentes. La Ley de Caletas avanza en el proceso de delegación y responsabilidad de organizaciones pesqueras en la gestión, pero es insuficiente en el avance hacia una cogobernanza efectiva.

- iii. El marco normativo global para la pesca en Brasil no es muy diferente de los mencionados. La ley de pesca de 2009⁹ otorga a la administración el papel regulatorio y de control de las actividades pesqueras y reconoce a la flota artesanal como la que ejerce su actividad en "régimen de economía familiar, con medios de producción propios [...], pudiendo utilizar embarcaciones menores" (art. 8.a). La sostenibilidad de los recursos marinos, desde la perspectiva estándar de sostenibilidad del conservacionismo, es su principal aspiración.

Sin embargo, en la actual coyuntura gubernamental, el caso de Brasil es el que mejor representa una apuesta por el modelo de gobernanza participativa en relación con las PPE (Diegues, 2006): se ha creado una Secretaría Nacional de Pesca Artesanal en el Ministerio de Pesca y Acuicultura. Una de las

primeras acciones ha sido poner en marcha, con la colaboración de organizaciones pesqueras y otras agencias interesadas, un Plan Nacional de Pesca Artesanal (Ordenanza MPA N° 269, de 11 de junio 2024)¹⁰, además de la Iniciativa Pueblos de Pesca Artesanal (Decreto 11626, de 2 de agosto de 2023), todo ello como resultado de las tareas del Foro Nacional de Pesca Artesanal. Es decir, el referente brasileño se caracteriza por un proceso institucional, llevado a cabo en los dos últimos años, mediante el que los llamados grupos de transición han realizado un diagnóstico de la situación y diseñaron una agenda de gobernanza. En esos grupos han participado las organizaciones pesqueras y otras organizaciones sociales. En realidad, este proceso instituyente aprovecha la sólida y profunda tradición asociativa y de participación que caracteriza a países del Sur como Brasil, en el que las comunidades han desarrollado modos de deliberación, cooperación y reivindicación. El esfuerzo del gobierno federal en la actualidad pretende reconocer, recuperar y reforzar esta tradición institucional. El Plan Nacional de Pesca Artesanal es multiescalar: incluye hasta el nivel de gobiernos municipales y es resultado del Foro Nacional de Pesca Artesanal, en el que participan 20 organizaciones, tanto de alcance nacional como regional y local. Este Plan incorpora la Guía FAO para la PPE e incluye siete plenarias regionales (con organizaciones provinciales dentro de las mismas), con selección de actores de acuerdo a criterios definidos en el Foro. Los siguientes ejes pueden considerarse prioritarios:

1. Economía basada en la sociobiodiversidad pesquera artesanal: producción-comercialización-consumo.
2. Diálogo de saberes: generación de conocimiento, asistencia técnica, formación y comunicación
3. Gestión y ordenación de la PPE, para el uso sustentable y conservación de recursos y territorios pesqueros.
4. Derechos territoriales y resolución de conflictos.
5. Cultura e Identidad de comunidades PPE.
6. Salud y mecanismos de asistencia y ayuda a las comunidades PPE.
7. Cambio climático.

Además, Brasil cuenta con la trayectoria del Instituto Chico Mendes de Conservación de Biodiversidad (ICMBio¹¹), constituido legalmente en 2007, un organismo especializado en la gestión medioambiental de las Unidades de Conservación de ámbito federal. En Brasil, la Ley 9.985, de 18 de julio de 2000 estableció el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), que integra: (i) áreas de protección integral, con el objetivo conservación de la biodiversidad, y (ii) áreas de uso sustentable, que permiten asentamientos humanos y ciertos usos de los recursos naturales según un plan de manejo sustentable. Este esquema se desarrolla desde el nivel federal al local, pasando por el estatal (regional).

Si en los orígenes de la política de conservación de Brasil predominaron planteamientos "preservacionistas" basados en una diferenciación entre las esferas naturaleza/sociedad, discriminando valores medioambientales y socio-culturales e, incluso, planteándolos como incompatibles, ha ido evolucionando hacia planteamientos y metodologías basadas en procedimientos participativos y con una filosofía de gestión socio-ambiental, incorporando a los agentes sociales en los mecanismos de decisión de los territorios. Hay por tanto una tensión entre objetivos y derechos ambientales y derechos sociales y culturales, que expresa la tensión entre conservación de especies animales y vegetales y la de humanos y sus sistemas culturales. Uno de los desafíos del instituto es establecer acuerdos de convivencia, en los cuales se permita el mantenimiento de comunidades en áreas de valor ambiental si se llevan a cabo prácticas sustentables reguladas.

Las Reservas Extractivistas Marinas (RESEX) (decreto 98897, de 1990) son un buen referente de este cambio (Cordell, 2003; Diegues, 2008). Se trata de una figura que pertenece a la categoría de Unidad de Conservación "de uso sustentable" (es decir, que permiten actividades económicas por los grupos tradicionales implantados en el territorio). Las RESEX representan un enfoque de gestión comunalista, localmente territorializado, auspiciado por comunidades tradicionales que han llevado a cabo históricamente distintos usos en el territorio, reivindicados por grupos culturales alternativos, que encajan bien con el concepto de PPE.

⁸ Encarnadoras/es; charqueadoras/es; ahumadoras/es; tejedoras/es; feliteadoras/es; carapacheras/es; desconchadoras/es.

⁹ Ley N° 11.959 de 29 de junio de 2009 que establece la política nacional para el desarrollo sostenible de la acuicultura y la pesca

¹⁰ Puede consultarse el contenido en:

<<https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/plano-nacional-da-pesca-artesanal>>

¹¹ <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br>>

La gobernanza está contemplada en la Ley SNUC, a través de dos tipos de consejos: consultivos y deliberativos, que integran grupos de trabajo y cámaras temáticas. El 88% de las UCs disponen ya de consejos instituidos. La mayoría de UCs disponen de consejos consultivos que aprueban notas técnicas. Mientras que las RESEX disponen de consejos deliberativos, con capacidad de aprobar resoluciones. Se pueden entender como un consorcio de gestión en el que participan: poblaciones tradicionales, universidades y organismos gubernamentales. Tienen la responsabilidad de ejercer la tarea de gestión de la RESEX, mientras que los técnicos del ICMBIO se dedica a asuntos técnicos administrativos.

ICMBIO tiene definido un sistema de participación social en la gestión de las Unidades de Conservación, con el objetivo de llevar a cabo una gestión ambiental pública, que responda a los conflictos en el territorio y a situaciones de injusticia socio-ambiental.

Mediante la instrucción normativa ICMBIO 09/2014 se formalizan los consejos mediante seis pasos. De la sociedad civil, están presentes: ciencia, ONGs ambientalistas involucradas en el terreno, comunidades de propietarios, trabajadores, empresas, comités de cuenca hidrográfica.

Los desafíos y avances identificados son:

- Involucrar a las asociaciones en la gestión.
- Reducir asimetrías.
- Lograr una adecuada representatividad de distintas partes interesadas en los consejos de las UCs.
- Mejorar la efectividad en el funcionamiento de los sistemas de gestión.
- Apoyar a seminarios de gestión y mejorar la información.
- Definir un protocolo de monitoreo para incrementar la efectividad de los consejos.
- En el caso de los consejos deliberativos de las RESEX estos son los principios y pasos:
- Elaboración de diagnósticos previos.
- Proceso de involucración de agentes sociales.
- Procesos educativos, de transferencia y fomento del voluntariado.
- Respeto a los saberes locales.
- Uso de metodologías participativas.

En cualquier caso, cuestiones clave son: ¿cómo afrontar la situación de los grupos vulnerabilizados?, ¿cómo generar información sobre los colectivos residentes en los territorios?, ¿quiénes son, cómo viven y cómo se organizan? El ICMBIO levanta información sobre las familias residentes en las UCs, a través de cuestionarios que registran el número de familias y sus características, informando si participan en programas sociales (de salud, vivienda, qué acceso a suministros básicos tienen...). A través de talleres mantienen reuniones con las comunidades. Con la información levantada en cuestionarios y talleres crean sistemas de control social locales, para atender a los desequilibrios, definiendo criterios que sirven para delinear perfiles sociales. Esto también se lleva a cabo mediante técnicas participativas.

El ICMBIO tiene también un papel de articulación para definir la gestión pesquera en las UCs, definiendo normas específicas de pesca, identificando actores relevantes, monitoreando la actividad pesquera y promoviendo asistencia, en caso de necesidad. Mediante el programa Escuela de las Mareas, llevan a cabo cursos de enseñanza superior en comunidades pesqueras.

El ICMBIO mantiene, finalmente, tareas de investigación, la fiscalización y control de las actividades en los territorios protegidos, definición de planes de uso con medidas de sustentabilidad locales, lograr la aplicación de políticas públicas en los territorios para las comunidades tradicionales y la definición de programas educativos y recreacionales de uso público.

Brasil ha puesto en marcha en el contexto gubernamental actual un ambicioso proyecto político para gestionar las PPE, bajo principios de gobernanza colaborativa. Los principios de conservación ambiental y de sostenibilidad social y cultural de las comunidades cuenta ya con una tradición: la del ICMBIO y la figura de las Reservas Extractivistas Marinas, a partir de la vinculación entre territorio y comunidad, reconociendo las prácticas culturales y su relación con el paisaje. Sin embargo, las presiones de procesos económicos intensivos y la debilidad económica de las flotas, por su escasa capacidad en la comercialización, coloca a las comunidades PPE en una posición vulnerable y en riesgo.

▼ Algunas conclusiones

Si tomamos en consideración los principales valores y posibilidades de cada uno de los marcos normativos y tradiciones políticas desde una visión comparativa, queda de manifiesto que un aspecto clave de los modos de gobernanza es hasta qué punto el territorio se convierte en una unidad de praxis de gestión, siendo importante qué noción de territorio y qué relación tiene ese concepto con las comunidades que lo habitan. Brasil, a través de figuras como las RESEX marinas, ha logrado convertir el territorio en esa unidad donde definir objetivos de sustentabilidad, entendiendo el territorio en relación indisoluble con las comunidades que lo habitan, dado que se da reconocimiento a la tradición de prácticas y conocimientos con los que los grupos sociales han conformado históricamente ese territorio. Esto quiere decir que la dimensión cultural es clave en la perspectiva política. No se trata de solo de salvaguardar las actividades económicas y las rentas generadas, así como las funciones estrictamente económicas de las comunidades, sino entender la relación solidaria que hay entre economía y cultura, entre prácticas y conocimientos. Garantizar, o facilitar, mediante la acción de gestión la transmisión de esas prácticas culturales es el modo más directo de garantizar la salvaguarda del paisaje, donde se aúna la diversidad biológica y la cultural. Por eso es tan importante la trayectoria de organismos de gestión como el ICMBIO, que han avanzado desde posiciones "preservacionistas" ambientales a otras de gestión socio-ambiental, lo que ha obligado a constituir equipos de trabajo interdisciplinarios, con técnicos formados en la biología/ecología y con técnicos formados en las ciencias sociales.

En el caso de Chile, herramientas de gestión como las AMERB o las ECMPO pueden ser entendidas como una respuesta que tiene en cuenta la dimensión territorial y su relación con comunidades que aspiran a mantener una relación duradera con esos territorios mediante prácticas extractivas. En el caso de las ECMPO, además, se quiere incorporar en la figura el reconocimiento de otros usos no económicos, dando cabida, por tanto, a la dimensión cultural. Sin embargo, ni en las AMERB ni en algunas de las ECMPO se parte de un diagnóstico previo en el que se conozca las prácticas culturales que efectivamente han constituido ese territorio. Ello ha dado lugar a lógicas excluyentes, que generan efectos no deseados: no atender a prácticas culturales (como la actividad histórica de mariscadores mediante desplazamientos migratorios estacionales) ni a grupos de usuarios (jóvenes o mariscadores que no fueron reconocidos en el registro de mariscadores en el momento de su constitución, en el caso de las AMERB; o grupos de pescadores y otros usuarios históricos no indígenas de zonas litorales que no tienen garantizado el acceso en las ECMPO). La ausencia de una tradición institucional en la que las agencias gubernamentales y las sociales, incluyendo las organizaciones pesqueras, otras entidades y las académicas, colaboren en un análisis sobre el terreno de la realidad social y cultural de cada territorio y de las comunidades que lo habitan puede ser la principal falla de este sistema.

En el caso europeo, el factor territorio y el papel de las comunidades PPE como conformadoras de esas áreas, a través de sus prácticas y conocimientos, está normativamente debilitado. La noción de bien público, que se aplica al territorio y a sus "recursos" (bienes y servicios sociales, económicos, culturales y ambientales que el medio marino ofrece), dificulta establecer medidas que restrinjan la gestión a determinados grupos de usuarios, por ejemplo, comunidades PPE. No existe una franja exclusiva del mar para las flotas PPE, en tanto que esta noción, desde un punto de vista político, no existe. La normativa española recoge el término "artes menores", que es una relación de modalidades y artes de pesca diferenciados de las de cerco y arrastre, entre otros. Territorialmente, se definen limitaciones a



la pesquería de arrastre, según las grandes unidades o caladeros (por dentro de isóbatas de 50 metros, y dentro de tres o seis millas según el caladero), en la franja marina en la que estos buques pueden coincidir con las flotas de “artes menores”¹². En última instancia, todo el marco regulatorio, está sometido al Reglamento vigente de la Unión Europea (Reglamento [UE] n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común), tal y como se recoge en el artículo primero de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera del Reino de España. La perspectiva desde la que se aplican las normas es la de definición de medidas sobre horas y días máximos anuales, en algunas modalidades se trasladan los topes de capturas definidos en la UE (que se distribuyen en cuotas) y zonas permitidas, con el objetivo de regular el esfuerzo pesquero.

Sólo los planes de gestión de pesquerías específicas establecen medidas técnicas que permiten un proceso de consultas previo, pero que no se aproxima a un modelo de gobernanza colaborativa. Y sólo las medidas de gestión incluidas en las normas que regulan las Áreas Marinas de Interés Pesquero establecen la restricción para flotas que no sean artesanales “artes menores”. Sin embargo, la extensión de las zonas marinas reguladas por esta figura es poco significativa. Esta situación limita las capacidades de gestión de organizaciones locales en territorios delimitados, desde una perspectiva comunalista, como pone de manifiesto el caso de Conil de la Frontera. Su cofradía de pescadores, y a continuación su Organización de Productores, ha regulado históricamente medidas técnicas en su área de actuación, su territorio habitual de pesca, sobre vedas, uso de determinadas artes, anzuelos, tamaños mínimos, de modo más restrictivo que la norma estatal. Sin embargo, estas medidas, hasta el momento, no han logrado ser de obligado cumplimiento para pescadores de otras localizaciones, en tanto que predomina la noción de bien público del mar y sus “recursos”¹³. Basta traer aquí el Informe sobre la cogestión de la pesca en la Unión y contribución del sector pesquero a la aplicación de medidas de gestión (2022/2003(INI)) sobre las debilidades de la cogestión pesquera en Europa, para culminar este apartado.

Quedan destacadas, entre otras, las siguientes falencias: no hay instrumentos normativos adecuados que amparen la cogestión, no hay comités de cogestión o no funcionan adecuadamente, falta feedback sobre las aportaciones de los Consejos Consultivos, no hay espacios de intercambio de experiencias ni de buenas prácticas, queda reconocido que las PPE tienen dificultades de participación por su posición económica. A continuación, propone un marco reglamentario voluntario para mantener prácticas y tradiciones de pesca compatibles con la PPC y que los fondos financieros se apliquen para la puesta en marcha de instrumentos de cogestión. Puede valer como síntesis la acotación: “La ponente insta a la Comisión a revisar la legislación local y estatal existente sobre cogestión, adoptando los criterios comunes en los diferentes modelos que han demostrado su éxito en la actualidad, para establecer unos requisitos legales genéricos y claros, de aplicación directa en los Estados miembros, que permitan la creación de comités de cogestión pesquera con los que se garantice la representación de las diferentes partes interesadas involucradas en las pesquerías y sostenibilidad de los ecosistemas marinos bajo una normativa europea común para todos los Estados miembros”.



¹²Valga el Real Decreto 502/2022, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales (de España).

¹³Un contraejemplo de esta problemática lo supone la propuesta, aún no concluida, de un Real Decreto que pretende aplicar el establecimiento de una veda en aguas próximas a Conil para un arte de enmalle, por criterios conservacionistas. Esta iniciativa ya está siendo respondida por otras organizaciones, como consecuencia de la voluntad del Ministerio competente de aplicar la norma. Otro ejemplo de esta situación es la histórica tensión entre pescadores de pulpo (*Octopus vulgaris*) con nasas desde Sancti Petri, en aguas al norte de Conil y los pescadores de esta localidad. Actualmente, queda vigente una Resolución que excepcionalmente permite esta actividad a cinco buques naseros, en unas coordenadas territoriales específicas.

Referencias

- Andersen, K. & Balbontín, C. (2021). “La planificación del borde costero chileno. Una normativa deficiente”. *Revista de geografía Norte Grande*, (80), 227-247.
- Diegues Antonio, (2006) *Artisanal Fisheries in Brazil*. SAMUDRA Monograph. Chennai: ICSF <https://www.icsf.net/wp-content/uploads/2006/09/930.ICSF114.pdf>
- Diegues, Antonio (2008), *Marine Protected Areas and Arisanal Fisheries in Brazil*. SAMUDRA Monograph. Chennai: ICSF.
- Cordell, John (2003). *Brazil’s Coastal Marine Extractive Reserves (MER) Initiative: Protected Area Management: Capacity Building, Social Policy and Technical Assistance*. Rio de Janeiro: The Ford Foundation/IBAMA/CNPT.
- Espinoza, C. (2016). “Ley del borde costero y cuestión étnica en Chile: del discurso a la práctica política”. *Universum* (Talca), 31(1), 123-139.
- Florido del Corral, David (2014). “Los corrales de pesca en la provincia de Cádiz. Usos y apropiaciones en torno a un paisaje cultural”. *Periferias, Fronteras, Diálogos*. Actas del XIII Congreso de Antropología de la Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español. Tarragona, Universidad Rovira i Virgili, p. 2935-2958.
- Florido del Corral, David & Abbot Jiménez, Mar (2022), “The Marine reserve of fishing interest at Conil (Spain): ethical, political, and academic challenges of a conflictive process”. In Gómez, Silvia & Vera Kospel (eds.) *Knowledge Co-Production for Sustainable Seas –Reflections on Transdisciplinarity in Times of an Ocean in Crisis*. Routledge.
- Florido del Corral, David, Martínez-Alba, Inmaculada, Jiménez Gámiz, Elena (2020). *Análisis de los sistemas de gobernanza del marisqueo y la pesca artesanal en España*. World Wild Fund.
- Frangoudes Katia, Marugán Begoña, Pascual, José (2008), “From open access to co-governance and conservation: The case of women shellfish collectors in Galicia (Spain)”, *Marine Policy*, 32:223-232.
- Jentoft Svein, Chuenpagdee Ratana, & Pascual-Fernandez, José (2011). What are MPAs for: On goal formation and displacement. *Ocean & Coastal Management*, 54: 75-83.
- Lleonart Jordi, Demestre Monsterrat, Martín Paloma, Rodón Jordi, Sainz-Trápaga Susana, Sánchez Pilar, Segarra Itziar, Tudela Sergi (2014). “The co-management of the sand eel fishery of Catalonia (NW Mediterranean): the story of a process”. *Scientia Marina*., 30: 87-93.
- Pascual, José; Pita, Cristina & Bavinck Maarten (2020). *Small-scale Fisheries in Europe: Status, Resilience, and Governance*. Springer Nature Switzerland AG. MARE Publication Series.
- Rojas Castillo, Jaime (2023). *Ley Lafkenche: análisis y perspectivas sobre su aplicación*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34373/1/Ley_Lafkenche_analisis_y_perspectivas_sobre_su_aplicacion.pdf
- Tudela, Sergi (2024), *La Cogestió pesquera a Catalunya*. Dossier Tècnic#126. Generalitat de Catalunya. <https://ruralcat.gencat.cat/documents/20181/11921838/DT126.pdf/ffd4a780-12be-43b6-958b-0b4960e167f9>

TABLA 16. Características, potencialidades y retos del marco normativo en Brasil, Chile y Andalucía (España) para la profundización en una gobernanza participativa de las PPE.

	MARCO EUROPEO/ESPAÑA	MARCO CHILENO	MARCO BRASILEÑO
POTENCIALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> Los gobiernos nacionales/regionales tienen reconocida capacidad de desarrollo de normativas de escala superior, pero siempre de acuerdo a los principios del marco superior (política construida desde arriba-abajo). Sin embargo, en las distintas escalas, se considera que la política sectorial debe contar con una fase consultiva previa, en la que las organizaciones pesqueras son convocadas, y ello permite cierta retroalimentación desde abajo-hacia-arriba. Si hay pesquerías que incumplen algún aspecto del marco general, se puede solicitar su autorización, con el aval de información científica y compromiso de gestión de no alterar ecosistemas marinos. En el nivel regional, las organizaciones pesqueras sí participan activamente en la gestión de la comercialización, lo que puede tener efectos positivos en la gestión, mediante el aumento del valor comercial. Además, permite ingresos por el servicio de gestión de la comercialización en las lonjas. En cuanto a normatividad de medidas de gestión, hay algunos resquicios para un papel político de las organizaciones pesqueras, pero aún insuficientes: planes de gestión consensuados, extensión de normas técnicas aprobadas por las Organizaciones de Productores, o comisiones de seguimiento de Reservas Marinas de Interés Pesquero. En el marco nacional, existe una colaboración efectiva en la gestión de la comercialización, gracias al papel reconocido a las organizaciones pesqueras para gestionar la primera venta en los puertos. 	<ul style="list-style-type: none"> El marco normativo y la política pesquera en relación a las PPE avanzan hacia la delegación de poder desde la Administración hacia organizaciones sociales (Política Nacional de Uso del Borde Costero, Ley Lafkenche, Ley de Caletas), siendo un modelo que genera posibilidades y tensiones. Destaca el papel de mujeres en las organizaciones pesqueras: su capacidad de interlocución con otras entidades y con las agencias gubernamentales. Esta tradición socio-política ha encontrado refrendo normativo reciente, con una norma específica. Dispone de un Programa Marco de Desarrollo Territorial cuyo objetivo es lograr la "caleta desarrollada", la que logra la consecución de ítems definidos en distintos tipos de servicios, medios y capacidades (infraestructuras, base organizacional y personal capacitado, sostenibilidad financiera). Exige nuevos modos de concepción de la actividad marítima: diversificación de actividades y promoción de valores sociales y culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Está en marcha un Plan Nacional de Pesca Artesanal, que se alimenta de los principios FAO sobre la defensa y apoyo a las PPE, aplicando por tanto una perspectiva de sustentabilidad multidimensional, diálogo de saberes, derechos culturales, derechos territoriales y resolución de conflictos, mecanismos de asistencia social y sanitaria en contextos de pobreza y desigualdad. Mujeres y comunidades indígenas aparecen como áreas específicas de atención. Cuenta con una importante tradición de acción institucional de organizaciones pesqueras y sociales (incluidas las indigenistas), con el acompañamiento de entidades académicas, que articulan políticamente a las comunidades pesqueras y les facilita participar en las áreas políticas. Sus instrumentos ya contemplan la coordinación interministerial, desde Medio Ambiente a Servicios Sociales y Trabajo. Experiencia del ICMBio en gestión participativa, tomando como unidad de referencia el territorio y sus comunidades. El ICMBio asume distintos mandatos constitucionales, que debe armonizar: protección medioambiental, derechos culturales y de comunidades indígenas. Las Reservas Extractivistas Marinas constituyen un referente de gestión socio-ambiental de carácter comunalista, disfrutando de consejos deliberativos en los que participan organizaciones pesqueras, sociales y entidades académicas. Expresan la relación indisoluble entre comunidad humana y territorio.
DESAFÍOS/RETOS	<ul style="list-style-type: none"> No existe el concepto, ni la perspectiva política, de un segmento de pesca artesanal. La referencia a buques de menos de 12 metros de eslora y que no realicen actividad de arrastre no se adecua a la realidad múltiple de pesquerías artesanales. El marco normativo se define desde la UE (Dirección General de Asuntos Marinos y Pesca) es trasladado a las escalas nacional y regional. La perspectiva que domina el conjunto de reglamentos es preservacionista de aspectos bio-y ecológicos. La dimensión social y económica está subordinada y la cultural prácticamente ausente. El gobierno regional sólo tiene competencia en aguas interiores y marisqueo, lo que incide sólo parcialmente en la actividad de flotas PPE. Las flotas artesanales están logrando presencia en los Consejos Consultivos de la UE, pero éstos no tienen capacidad decisoria. Las instituciones europeas reconocen la debilidad del principio de cogestión en la política pesquera comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere de procesos institucionales a conquistar: formación y profesionalización del personal de las organizaciones (capital humano); fortalecimiento de y colaboración entre organizaciones (pesqueras, comunidades ancestrales) (capital social), coordinación entre distintas agencias gubernamentales. Las comunidades ancestrales encuentran un espacio normativo que garantiza sus derechos de uso en el borde costero y el medio marino, pero la aplicación de la Ley Lafkenche está conduciendo a tensiones entre las organizaciones indígenas y las organizaciones pesqueras, aunque ambos colectivos no sean fácilmente separables. No hay una tradición de espacios de participación y diálogo para poner en marcha procesos instituyentes que respondan a los desafíos de la Ley Lafkenche y la Ley de Caletas. La Comisión Intersectorial para las concesiones y seguimiento de caletas no tiene representantes no gubernamentales. Así, tanto la Política Nacional del Uso del Borde Costero, como las AMERB, así como las ECMPO no disponen de mecanismos de participación para atender a tensiones derivadas de usos exclusivos. No evitaron la privatización de facto de amplias áreas de litoral en favor de las industrias salmoneras ni están pudiendo afrontar las tensiones resultantes de la Ley Lafkenche. 	<ul style="list-style-type: none"> A pesar de los avances en gobernanza horizontal colaborativa, las Unidades de Conservación pueden adolecer de medidas de gestión que las preserven de presiones y amenazas de otros usos y actividades intensivas. De hecho, las RESEX pueden considerarse una respuesta para resistir ante presiones resultantes del turismo, la acuicultura u otros aprovechamientos marinos intensivos e incompatibles con la sostenibilidad de las comunidades y sus culturas. La valoración comercial de las producciones de comunidades PPE, resultado de carencias organizativas y de una relación de dependencia de los atravessadores (intermediarios comerciales), es un punto fuerte de vulnerabilidad, poniendo en riesgo su continuidad económica, favoreciendo situaciones de pobreza y exponiendo a las comunidades PPE a su migración hacia otras actividades. Hay un déficit en la aportación de información desde comunidades pesqueras hacia la administración (registros de actividad, pesca desembarcada, valor comercial), que se explica por la debilidad de la posición de las comunidades PPE ante otras actividades y grupos de usuarios con poder. ▼

FUENTE. Elaboración propia.

