

eISSN: 2605-3322

Cómo citar este trabajo: Hernández Aguado, S., Sánchez, M.^ª E., & Segado Segado, I. (2021). The role of fisheries governance in achieving the Sustainable Development Goals: an exploratory study from the images of stakeholders in the Region of Murcia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (88). <https://doi.org/10.21138/bage.2984>

El papel de la gobernanza de la pesca en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: un estudio exploratorio desde las imágenes de los agentes de interés en la Región de Murcia

The role of fisheries governance in achieving the Sustainable Development Goals: an exploratory study from the images of stakeholders in the Region of Murcia

Simón Hernández Aguado 

simon.hernandez@upct.es

María Eugenia Sánchez 

meugenia.sanchez@upct.es

Ignacio Segado Segado 

ignacio.segado@upct.es

Facultad de Ciencias de la Empresa

Universidad Politécnica de Cartagena (España)

Resumen

En septiembre de 2015, las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye 17 objetivos (ODS) y 169 metas. Recientemente, ha surgido una línea de

Recepción: 28.05.2020

Aceptación: 22.09.2020

Publicación: 14.01.2021



Este trabajo se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

investigación orientada a demostrar la importancia de la gobernanza de la pesca a diversos niveles geográficos para el desarrollo social, económico y ambiental del planeta. En este trabajo se pretenden estudiar qué cambios son necesarios abordar respecto a la gobernanza de la pesca para cumplir los ODS. Para ello, es importante conocer cómo las imágenes que los agentes de interés tienen sobre la pesca influyen en su gobernanza. Éstas permiten describir los desafíos a los que se enfrenta, explicar por qué surgen ciertas decisiones de gobierno y conocer las motivaciones de las personas para actuar a favor de la sostenibilidad. Utilizando como caso de estudio la pesca en la Región de Murcia, este trabajo analiza las imágenes de varios grupos y su relación con los ODS. Los resultados muestran una amplia variedad de imágenes y áreas temáticas que interactúan con las 84 metas. Además, el documento analiza la utilidad de la gestión de las imágenes para implementar los ODS en la pesca del área de estudio y aporta tres implicaciones para mejorar su gobernanza.

Palabras clave: gobernanza interactiva; imágenes de gobernanza; Objetivos de Desarrollo Sostenible; pesca en la Región de Murcia; sistemas socio-ecológicos.

Abstract

In September 2015, the United Nations approved the 2030 Agenda for Sustainable Development that includes 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 SDG target. Recently, a line of research has emerged to study the importance of fisheries governance at various geographic levels for the social, economic and environmental development of the planet. This document studies what changes in fisheries are necessary to achieve the SDGs. For this, it is important to know how the images that stakeholders have about their governance. The images allow us to describe sustainability challenges, explain why governments take a certain decision, and learn about people's motivations to act in favour of sustainability. Using fishing in the Region of Murcia as a case study, this work analyses the images of various groups and their relationship to the SDGs. The results show a wide variety of images and thematic areas related with 84 SDG targets. Furthermore, the document analyses how the image management can facilitate the implement the SDGs in the fisheries and it offers three implications for improving its governance.

Key words: interactive governance; governance images; Sustainable Development Goals; fisheries in Region of Murcia; social–ecological system.

1 Introducción

El 25 de septiembre de 2015, los 193 estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos, conocidos por las siglas ODS, y 169 metas destinadas a abordar las preocupaciones mundiales relacionadas con la pobreza, la desigualdad, la paz, la justicia, el crecimiento económico, el cambio climático o los recursos oceánicos, entre otros desafíos recogidos en la Agenda 2030 (Sach, 2015). La aprobación de los ODS y su implementación ha llamado la atención de numerosos académicos e instituciones, generando una narrativa completamente nueva sobre cómo debe lograrse el desarrollo sostenible (Griggs et al., 2013; Nilsson et al., 2016). Partiendo del concepto multidimensional de los discursos de sostenibilidad, los ODS tienden a unir los objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y protección ambiental a través de nuevos enfoques de gobernanza que faciliten su implementación en los distintos niveles geográficos: Local, regional, nacional e internacional (Pradhan et al., 2017; Singh et al., 2018; Kanie & Stevens, 2019).

El debate sobre la implementación de los ODS también ha seguido su curso en la pesca, con varios trabajos centrados en el capital natural (Okafor-Yarwood, 2019), la pobreza (Lynch et al., 2017) o el crecimiento azul (Islam & Shamsuddoha, 2018). Estos trabajos se enfocan principalmente en el estudio del ODS 14 (Vida submarina), orientado a la protección y mejora del ecosistema marino. Estudios recientes (Berkes & Nayak, 2018) llevan la discusión más allá al analizar las relaciones entre la sostenibilidad de la pesca y su contribución tanto a la conservación de los océanos (ODS14) como su papel importante en el logro de la reducción de la pobreza (ODS1), el bienestar (ODS3) o el crecimiento económico (ODS8). Sin embargo, en muchos casos los grandes desafíos (degradación de recursos, cambio climático, intensificación de la acuicultura) a los que se enfrenta el planeta ponen en peligro la economía, los medios de vida, la seguridad e, incluso, la identidad de las personas que habitan las comunidades de pescadores (Bavinck, 2018; Nayak & Armitage, 2018).

La integración y coordinación de los ODS en la pesca dependen de varios factores entre los que se incluyen la eficiencia de las normas y reglamentos de gobierno (Said & Chuenpagdee, 2019) o la capacidad de las comunidades para gestionar y hacer un uso responsable de los recursos naturales (Berkes & Nayak, 2018). En los últimos años, estas cuestiones han sido debatidas mediante la teoría de la gobernanza interactiva que considera a la pesca como parte de un ecosistema y sistema social más amplio, y estudia el impacto de sus interacciones en un lugar determinado (Kooiman et al., 2008). Siguiendo esta teoría, Kooiman y Bavinck (2005)

argumentaron que la eficiencia de la gobernanza de la pesca se basa en la imagen que se tiene sobre el sistema que se pretende gobernar.

De forma general, las imágenes se definen como representaciones de la realidad que guían el comportamiento de las personas. Una representación errónea sobre la realidad de la pesca puede orientar la gobernanza en una dirección equivocada y tener consecuencias adversas al desarrollo sostenible (Song et al., 2013). Cada persona involucrada tiene una idea de lo que es y de lo que cree que debería ser la pesca (Voyer et al., 2015). La disparidad de imágenes es un peligro potencial para la gobernanza ya que pueden existir imágenes que muestren perspectivas diferentes sobre la pesca y causar enfrentamientos. Usando la perspectiva del sistema socio-ecológico, hay que tener en cuenta tanto las especificidades sociales como geográficas de las comunidades de pescadores (Said & Chuenpagdee, 2019). Las personas interactúan en un determinado espacio cuyo contexto geográfico y socioeconómico determina qué considera importante un individuo o grupo (Song & Chuenpagdee, 2014). Esto es fundamental en la pesca ya que las comunidades donde se desarrolla la actividad son el resultado de muchas generaciones de adaptación y reestructuración bidireccional entre las personas y el entorno que habitan (Bennet et al., 2016).

En los últimos años, ha surgido una línea de investigación en las ciencias sociales para analizar las posibles disparidades entre imágenes y sobre cómo incluir la complejidad socio-política y ecológica de la pesca en la toma de decisiones (Song et al., 2013). Estos estudios también están orientados a evitar el dominio de imágenes que oriente el desarrollo de la pesca hacia intereses particulares. Autores como Jentoft, Chuenpagdee, Song, Nayak o Berkes, entre otros, advierten de la necesidad de “imaginar y trabajar” por una pesca orientada hacia un sistema social y ambiental sostenibles donde no predomine una ideología, como la neoliberal, o un discurso, como la tragedia de los comunes. Por lo tanto, el estudio de las imágenes ayudará a aclarar de dónde proceden conceptualmente la visión de la pesca que tienen los agentes de interés y qué consideran fundamental o negociable respecto a los objetivos y medios para lograr una respuesta sostenible a los desafíos a los que se enfrenta (Song & Chuenpagdee, 2014; Chuenpagdee et al., 2020).

La imagen más extendida sobre la pesca es su vulnerabilidad a niveles geográficos inferiores (regional y local) para desarrollar respuestas válidas y adaptarse a los cambios que generan los desafíos globales (Jentoft & Chuenpagdee, 2015). Los principios y metas de los ODS se perciben como una oportunidad para generar imágenes e impactos positivos que ayuden a la

conservación y gobierno eficiente de la pesca (Berkes & Nayak, 2018). En este contexto, pueden surgir nuevas imágenes que permitan a los distintos agentes de interés interpretar, relacionarse y responder colectivamente a los desafíos de sostenibilidad. Para ello, es fundamental investigar cuáles son las imágenes existentes (Bavinck et al., 2013), en qué medida son compartidas por los agentes de interés (Song & Chuenpagdee, 2014) y su relación con los desafíos globales para el desarrollo sostenible (Nayak & Berkes, 2019). Además, estableciendo como horizonte la Agenda 2030, es importante para los responsables políticos de la pesca plantearse dos preguntas fundamentales (Maes et al., 2019; Said & Chuenpagdee, 2019): ¿Qué cambios en la gobernanza de la pesca a nivel interno de un territorio son necesarios para cumplir los ODS? y ¿Cómo puede la Agenda 2030 mejorar la inversión, conservación y organización del sistema pesquero?

En este trabajo llevamos a cabo una investigación empírica en la Región de Murcia (en el sureste de España) para identificar lo que varios agentes de interés expresan sobre la pesca y la vida de los pescadores. Este caso de estudio tiene como objetivo fortalecer los vínculos prácticos entre las imágenes y la gobernanza de la pesca a través de un análisis empírico y generar ideas potencialmente útiles para avanzar en la consecución de los ODS. Mediante el uso de una herramienta de análisis cualitativo, se pretende comprender las imágenes de los distintos agentes de interés y su influencia en los futuros desafíos de la pesca, reconociendo porqué existen y cómo pueden cambiar para contribuir al desarrollo sostenible y orientarnos a soluciones innovadoras que mejoren la gobernanza de un territorio aprovechando las oportunidades que proporciona la Agenda 2030. El estudio se divide en diferentes partes. En primer lugar, revisamos la literatura existente sobre las imágenes en el contexto de la pesca, especialmente cómo han sido abordadas desde la teoría de la gobernanza interactiva. En segundo lugar, se proporciona una descripción de la situación de la pesca en la Región de Murcia y, a continuación, se explica el diseño y la aplicación de la metodología y del método de encuesta utilizado. En la siguiente sección, se presentan las áreas temáticas principales de las imágenes que surgieron como resultado de las entrevistas y el nivel de interacción con los ODS. Después reflexionamos sobre los resultados para la gobernanza de la pesca en el área de estudio y se formulan sugerencias para ayudar a informar a los responsables de la pesca. Finalmente, concluimos con un resumen de posibles contribuciones para lograr una gobernanza sostenible de la pesca.

2 Conceptualizando las imágenes desde la perspectiva de la gobernanza interactiva

Tal y como advierte Chuenpagdee (2020), la investigación social en la pesca siempre comienza con algunas ideas o hipótesis que constituyen una imagen, ya sea relacionado con el desarrollo sostenible (Nayak & Berkes, 2019) o con la gobernanza de un territorio (Song & Chuenpagdee, 2014), entre otros. Las imágenes se definen como “una forma de pensar” y de percibir el entorno que determina nuestra visión del mundo y ayuda a describir la vida mediante numerosas observaciones que se estructuran en la mente de una forma coherente (Morgan, 1997, Jentoft et al., 2010). La teoría de la gobernanza interactiva destaca la imagen como uno de los tres elementos fundamentales que representa las preocupaciones normativas y cognitivas de las personas (Kooiman & Bavinck, 2005; Song et al., 2013). Las imágenes están contextualizadas en el ámbito de la meta-gobernanza (es decir, lo que organiza el gobierno) y, junto con los principios y valores, soportan el proceso general de gobierno, orientando, formando e inspirando decisiones que determinan la capacidad de las comunidades para responder a los retos globales y aprovechar las oportunidades externas.

Siguiendo la teoría de la gobernanza interactiva, en los últimos años se han realizado distintos estudios orientados a comprender cómo las imágenes afectan a la correcta implementación de políticas y a los procesos de toma de decisiones. Estos estudios argumentan que los aspectos cognitivos y modelos mentales son importantes para la gobernanza de la pesca por tres razones principales (Song et al., 2013; Song & Chuenpagdee, 2014). Una de las razones principales por las que se destaca el estudio de las imágenes en la investigación pesquera es la existencia de concepciones erróneas o incompletas sobre diversos aspectos relacionados con la realidad de la pesca que requieren de una revisión crítica en el discurso y acciones de los agentes de interés. De acuerdo con Song et al. (2013), las imágenes que muestran al ser humano como “depredador de peces” o a la pesca como fuente de “recursos no renovables” similar a la minería impulsan a las personas a dar una respuesta equivocada a los problemas de la pesca ya que describe de “forma engañosa” el dinamismo de las condiciones ambientales del ecosistema marino y la complejidad social y política de la pesca. Este “sesgo cognitivo” no solo muestran una descripción errónea de la realidad pesquera sino que genera acciones basadas en estas ideas y, en consecuencia, de manera ineficaz para el desarrollo sostenible. Otro argumento a considerar son las distintas imágenes sobre la pesca que pueden tener los diferentes grupos de personas involucrados en la gobernanza. Herrera-Racionero et al. (2015) muestra como las

imágenes de los políticos, científicos o empresas puede diferir mucho de las que tienen los pescadores y sus familias. Estas disparidades pueden provocar malentendidos y confrontaciones que obstaculicen los esfuerzos por alcanzar los objetivos de gobierno y el desarrollo sostenible. Tal y como Jentoft et al. (2010) dicen, este riesgo no implica que deba existir una “imagen común” sobre la realidad pesquera pero si es necesario conocer qué imágenes distintas existen, así como su origen, dinamismo y afinidad con el propósito de encontrar aspectos comunes que permitan abordar los problemas de gobernanza de forma eficiente.

En tercer lugar, Song et al. (2013) advierte de las amenazas del dominio de un discurso o una imagen en particular. Chuenpagdee y Jentoft (2013) dicen que todas las personas involucradas en la pesca tienen una percepción del mundo que es originada por conceptos, ideas o lenguajes que les permite reconocer lo que ven, qué hacer con lo que experimentan y cuidar de sus intereses. Del mismo modo, Kooiman (2003) argumenta que la base de cualquier sistema de gobierno es imaginar cómo funciona el sistema que gobierna y, a partir de esto, la idea de por qué y cómo debería llevar a cabo sus responsabilidades. Es decir, no se puede concebir el gobierno de la pesca sin la formación de imágenes ya que los gobernadores forman imágenes sobre el sistema que están gobernando y mediante éstas determinan cómo son las políticas, se toman las decisiones y se comunica la misión de su tarea de gobierno (Jentoft et al., 2010). Por ello, les interesa encontrar imágenes convincentes que les ayuden a persuadir y representar favorablemente su visión de la pesca (Chuenpagdee et al., 2020). La política pesquera reciente ha estado dominada por la imagen de la “tragedia de los comunes” de Hardin basada en la idea de que “la libertad de acceso a un bien común es perjudicial para todos” (Jentoft et al., 2010). El resultado ha sido limitar el acceso a los recursos pesqueros en mar abierto a la pesca comunitaria frente al empoderamiento de los estados costeros, generando elevados costes socio-económicos que han incrementado la vulnerabilidad de las familias de pescadores (Symes & Phillipson, 2009). Es en este ámbito el estudio de las imágenes adquiere una gran importancia ya que la falta de control sobre las distintas concepciones que los agentes de interés tienen sobre la pesca y su dominio puede debilitar la capacidad de las estrategias de las comunidades de pescadores para alcanzar objetivos globales, como lo son los ODS (Song et al., 2013).

La capacidad de la gobernanza para responder y adaptarse a los retos globales no solo depende de las imágenes impuestas por la sociedad, sino también de las características propias del lugar donde sus miembros interactúan. Distintos autores (Song & Chuenpagdee, 2014; Nayak & Berkes, 2019) destacan la importancia del estudio de las imágenes para diferenciar la

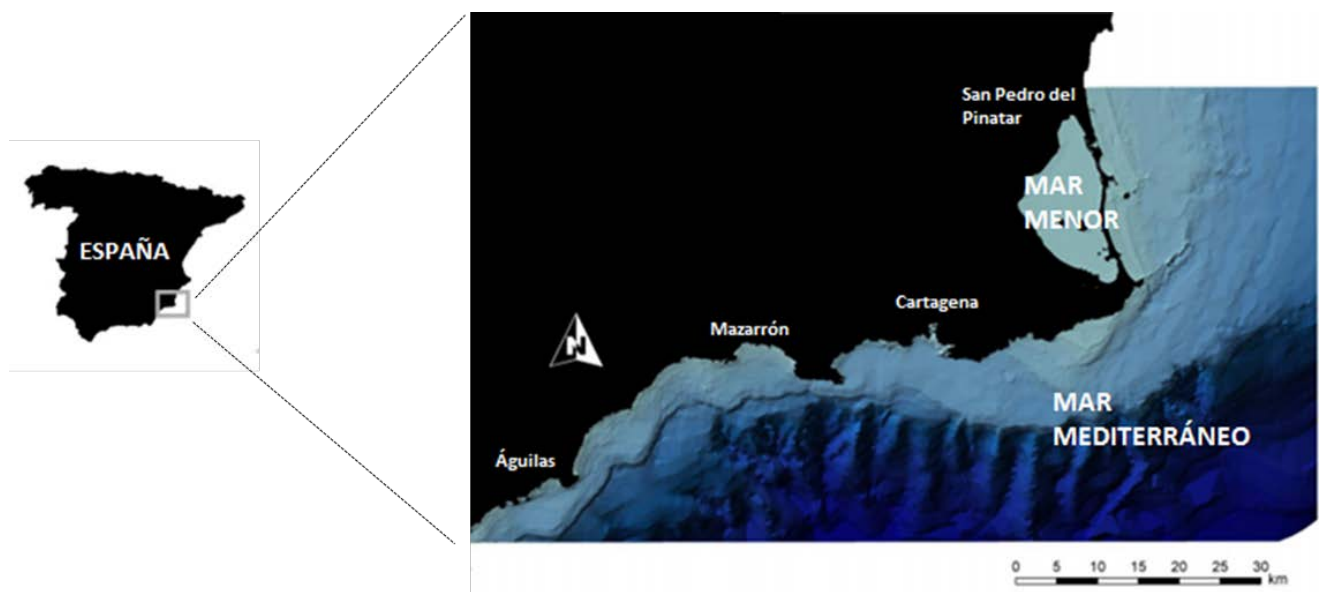
gobernanza de unas comunidades de otras y comprender cómo influye su contexto geográfico en la forma de organizar la pesca, en el vínculo de sus miembros con el mar o en localizar patrones de comportamiento comunes. Por ejemplo, los trabajos de Song (2014; 2015) realizados en la costa de Corea del Sur muestra la utilidad del análisis de las imágenes para conocer las amenazas que impiden el progreso de la pesca regional y generar oportunidades para contribuir desde niveles geográficos inferiores al desarrollo sostenible global. Jentoft et al. (2010) resalta que las imágenes dominantes en un territorio también determinan su gobernanza. En las comunidades de Asia del Pacífico, las comunidades de pescadores se consideran importantes para el desarrollo social, el crecimiento económico y la seguridad alimentaria (Berkes, 2015). Esta imagen ha orientado la gobernanza de la pesca a proteger el acceso de sus miembros a los recursos pesqueros y a solicitar su participación en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Dicho modelo contrasta, por ejemplo, con la política pesquera europea destacada por dos razones en las últimas décadas. La primera la ausencia de palabras como comunidad; y la segunda por el supuesto de que la reducción del número de pescadores y embarcaciones mejoraría la pesca y la economía. Esto ha generado un cambio en la geografía de la gobernanza, ya que la autoridad sobre la formulación de las políticas pesqueras reside en instituciones nacionales y, particularmente, en europeas alejadas del contexto geográfico y socioeconómico en donde se aplican. Por lo tanto, la gobernanza se organiza sin contar con las imágenes de los agentes de interés a los que afecta y aisladas de problemas sociales internos que no tienen una solución técnica fácil (Symes & Phillipson, 2009).

En los últimos años la gobernanza de la pesca europea y de otras partes del mundo se está alejando de este discurso y avanzando hacia imágenes que muestran las complejas interacciones entre el sistema natural y el sistema social a distintos niveles geográficos (Briant, 2017). Para avanzar hacia el logro de los ODS, autores como Song y Chuenpagdee (2014; 2020) resaltan que se requiere trabajar por una imagen democrática y participativa de la gobernanza de la pesca, que permita incluir su diversidad geográfica y social en las respuestas de las comunidades a los cambios externos. Tal y como indica Berkes y Nayak (2018), esto dependerá en gran medida de como esté organizado el sistema de gobernanza a nivel interno de un territorio. Siguiendo este razonamiento, en el siguiente apartado se proporciona una descripción sobre el sistema socio-ambiental a gobernar, así como los procesos y políticas que estructuran el sistema de gobierno de la pesca en la Región de Murcia.

3 Estudio del caso: la pesca en la Región de Murcia

La evaluación holística socio-ambiental para analizar las imágenes se ha desarrollado sobre la Región de Murcia (Figura 1), situada al sureste de la Península Ibérica y en el litoral del mar Mediterráneo durante los años 2016 a 2018. A pesar de ser una comunidad uniprovincial con una extensión 11 313 km² y 1 493 898 habitantes, su situación estratégica en la costa y sus cualidades medio ambientales han originado un rápido crecimiento demográfico y económico con consecuencias adversas para el estado, las propiedades y funciones del sistema natural y social de la pesca (GALPEMUR, 2017).

Figura 1. Localización de la investigación



Fuente: Esparza (2012)

El sistema ambiental del litoral de la Región de Murcia presenta una gran diversidad y riqueza en su naturaleza oceanográfica. Uno de los elementos que forman esta riqueza es el Mar Menor, la mayor laguna de agua salada del Mar Mediterráneo y una de las más grandes de Europa. En el momento de la realización de la investigación no se había producido el colapso del ecosistema del Mar Menor que dio lugar a la muerte de miles de peces por anoxia en septiembre de 2019, una noticia que tuvo repercusión en la prensa nacional e internacional (Pérez-Ruzafa et al., 2019). Los valores medioambientales del litoral murciano dan forma a su hábitat natural y genera condiciones ecológicas propicias para el desarrollo de diferentes poblaciones de peces, crustáceos y moluscos. El escenario de la actividad pesquera se compone principalmente de embarcaciones de artes menores que realizan sus capturas con un impacto natural moderado y en aguas interiores, es decir, en todas las zonas marítimas entre el límite exterior del mar

territorial hasta una distancia máxima de 200 millas náuticas (370,4 km) mar adentro (GALPEMUR, 2017). También existen embarcaciones que desarrollan estrategias de captura más industrializadas y que realizan su actividad extractiva a decenas de millas de la costa.

Según las estadísticas del gobierno regional (CREM, 2016), se encuentran registrados 187 buques de pesca que se dividen en cuatro modalidades de captura (ver descripción en GALPEMUR, 2017): 136 pertenecen a la modalidad de artes menores, 20 a la modalidad de cerco, 23 a la modalidad de arrastre y 8 a la pesca de palangre de superficie. Asimismo, se estima que el número pescadores que trabaja en las distintas modalidades de captura asciende a 521 empleos. Sin embargo, la evolución de éstas variables indica la necesidad de cambiar la dirección de la gobernanza de la pesca. El número de buques y de empleos registrados ha disminuido un 45% y un 59%, respectivamente, en las últimas dos décadas. Finalmente, con respecto a las cifras de la primera venta de pescado fresco en la Región de Murcia, se contabilizaron 4.000 toneladas en 2015, por un total de 16,6 millones de euros.

En relación con el sistema de gobierno de la pesca, el estudio se centra en los organismos políticos encargados de la regulación y jurisdicción de los derechos de pesca (instituciones normativas), así como de los agentes individuales y colectivos que toman decisiones sobre la extracción y gestión de los recursos pesqueros. España, como país miembro de la Unión Europea, debe asumir el marco normativo general de la Unión Europea (UE) para la pesca establecido mediante la Política Pesquera Común (PPC). No obstante, la Comisión Europea no es quien regula ni aplica directamente la jurisdicción en esta materia. La regulación básica del sector pesquero a nivel constitucional en España se encuentra recogida en la Ley de Pesca Marítima, modificada por última vez en la Ley 33/2014. Por su parte, el Estado español decidió delegar algunos poderes de gestión a los órganos políticos regionales: las comunidades autónomas. Así, desde 1982 la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha tenido poderes en gestión pesquera en aguas interiores. Por lo tanto, la pesca realizada en estas aguas depende de la definición de derechos, planificación y regulación por parte del órgano rector de la Comunidad Autónoma. La Región de Murcia, a través de sus poderes, desarrolló sus propias leyes que actualmente se encuentran vigentes en la Ley 2/2007. Los derechos de pesca, otorgados a nivel estatal o de la Comunidad Autónoma, surgen del registro de barcos y licencias de pesca que operan en un área determinada. Estos derechos permiten a sus propietarios acceder a los recursos pesqueros que, en este caso de estudio, estructuran su modelo de explotación mediante empresas familiares o pequeños negocios.

A nivel local, los pescadores han adoptado diferentes medios de asociación, a través de estrategias de acción colectiva con respecto a los procesos de comercialización y representación. La cofradía de pescadores es la figura más importante y representativa para la producción y el acceso al mercado de los pescadores en la Región de Murcia. Existen cuatro cofradías de pescadores en esta área localizadas en los municipios de Cartagena, San Pedro del Pinatar, Mazarrón y Águilas. Su regulación y funciones son definidas por el Real Decreto 670/1978 y, posteriormente, por la entrada en vigor de la Ley 12/1983. Esta ley transfiere los poderes regulatorios de las cofradías a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la Región de Murcia no ha desarrollado una legislación específica con respecto a las cofradías.

Actualmente, se está llevando a cabo un proceso de transición en la gobernanza de la pesca a nivel regional hacia un modelo más cooperativo y participativo, donde se da una importancia mayor a las necesidades de las comunidades locales. Para ello, se creó en 2014 un grupo multidisciplinar de interlocutores, públicos y privados, formado por los actores más representativos del sector pesquero y acuícola denominado Grupo de Acción Local de Pesca y Acuicultura de la Región de Murcia (GALPEMUR). Este grupo lo componen las cofradías de pescadores, los ayuntamientos, las asociaciones acuícolas, varias ONGs, así como colectivos económicos relacionados con la pesca, el turismo y el medio ambiente regional. Su misión es “fomentar, impulsar, programar y colaborar en la diversificación y sostenibilidad del sector pesquero” en su ámbito de actuación (GALPEMUR, 2015) mediante la gestión y dinamización de la Prioridad 4 del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) 2014-2020, relativa al fomento de la gobernanza para incentivar el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura en los municipios costeros de la UE (Reglamento UE 508/2014). En el año 2015 GALPEMUR inició un diálogo con todos los colectivos implicados en el desarrollo de las zonas de pesca de la Región de Murcia con el propósito de elaborar la Estrategia de Desarrollo Local Participativo (GALPEMUR, 2017) donde se establecen los objetivos generales que determinan el plan de acción en la financiación de proyectos hasta el año 2022. Los objetivos prioritarios de la estrategia son crear empleo y potenciar la economía de las zonas pesqueras mediante el desarrollo de nuevas iniciativas sostenibles en la pesca y la acuicultura que impulsen la calidad ambiental, protejan el patrimonio cultural y mejoren el bienestar social de las personas (GALPEMUR, 2017). Esta transformación en la gobernanza de la pesca en la Región de Murcia requiere de incorporar a los datos biológicos y estadística macroeconómicas ya existentes, las imágenes que los pescadores y otros agentes de interés tienen sobre la pesca para conocer su estado y crear oportunidades colectivas desde un enfoque multidimensional (GALPEMUR, 2015).

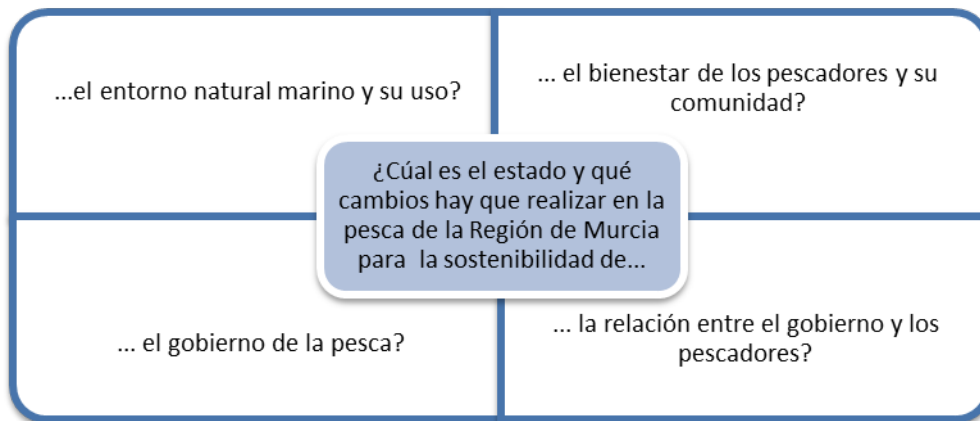
4 Metodología

4.1 Diseño de la investigación

La investigación ha sido diseñada utilizando como referencia los cuatro sub-sistemas (natural, social, de gobierno y las interacciones) que constituyen el sistema de la pesca según la teoría de la gobernanza interactiva. Siguiendo los estudios de Song y Chuenpagdee (2014), se utilizaron preguntas abiertas para proporcionar una descripción completa y detallada de las imágenes de los agentes de interés que interactúan en el sistema de gobernanza de la pesca en la Región de Murcia (Figura 2). El cuestionario se estructura en cuatro secciones donde se les pidió a las participantes que opinarán sobre el estado, cambios y los principales problemas que afectan a los distintos elementos que forman el sector pesquero de acuerdo con: el sistema natural (ecosistema, poblaciones de peces, especies de pescado), el sistema social (empleo y seguridad social, ingresos y condiciones de trabajo, educación y oportunidades de desarrollo, diversidad cultural), el sistema de gobierno (políticas, instituciones y procesos de gobierno) y el sistema de interacciones (interacción entre el gobierno, los pescadores y otros agentes de interés para el desarrollo sostenible).

El análisis de las imágenes desde los distintos sistemas que forman la pesca presenta tres ventajas destacables (Song & Chuenpagdee, 2014; Said & Chuenpagdee, 2019). En primer lugar, su diseño sigue la idea de que las imágenes están formadas por diversos elementos y, además, deben ser estudiadas desde un enfoque multi-dimensional. Esto es útil para identificar las condiciones bajo las cuales se pueden lograr el desarrollo sostenible y que determinan su compatibilidad con los ODS. En segundo lugar, las preguntas buscan obtener las ideas más relevantes que las personas tienen en la mente sobre el perfil de la gobernanza y los objetivos de la pesca. Identificar imágenes comunes y repetidas puede corregir fallos en la gobernanza originados por la disparidad, el dominio o los defectos en la representación de la realidad de la pesca. Por último, el enfoque abierto de las preguntas ayuda a minimizar el sesgo de respuesta ya que puede ser de cualquier longitud y abordar cualquier cuestión que el entrevistado considere. Además, el análisis minucioso de las imágenes facilita alinear los objetivos de la pesca y los ODS.

Figura 2. Temas abordados en el análisis de la gobernanza de la pesca



Fuente: Song & Chuenpagdee (2014)

4.2 Proceso de recogida de datos

La recogida de información se llevó a cabo durante dos etapas. En la primera etapa, se realizaron consultas individuales (aproximadamente 35 minutos cada una) con los agentes de interés durante 2016 (enero-abril) y 2017 (enero-febrero). Entre los encuestados se encuentran 19 expertos que representan a los órganos de gobierno locales y regionales (5 expertos), centros de investigación (5 expertos), ONGs (6 expertos) u otras instituciones (3 expertos) que participan en el desarrollo de la pesca de la Región de Murcia. El proceso de selección de los expertos se desarrolló en dos partes con el propósito de obtener un conocimiento amplio, multidisciplinar y detallado de las pesquerías (Hernández et al., 2016). En primer lugar, se invitó a todos los miembros de GALPEMUR a participar en el estudio, pero solo 16 respondieron que tenían conocimientos suficientes para responder a las preguntas. En segundo lugar, se invitó a 3 expertos científicos adicionales con conocimientos en la pesca de la Región de Murcia y que habían participado en proyectos de gobernanza desarrollados previamente en el área de estudio.

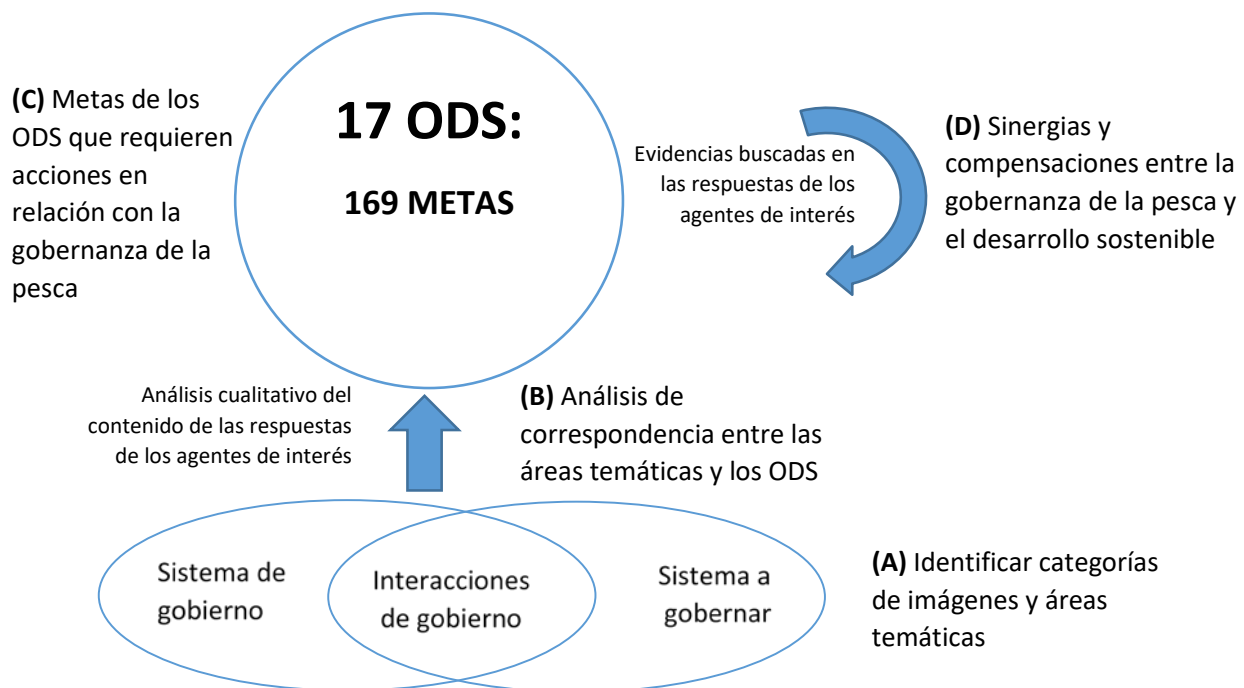
En la segunda etapa se realizaron consultas (aproximadamente 30-40 minutos cada una) a 33 pescadores durante los meses de abril-junio de 2017 y abril-mayo de 2018. Los participantes fueron identificados por muestreo intencional, una estrategia de recogida de datos que se enfoca en obtener información de personas que tienen unos atributos particulares (Aldridge, 2001). En este caso, todos los pescadores tenían amplios conocimientos sobre el sistema de la pesca de la Región de Murcia y 25 de ellos habían participado en órganos de representación locales y regionales. Las entrevistas fueron realizadas en los alrededores de los puertos pesqueros de Cartagena (13 pescadores) y San Pedro del Pinatar (20 pescadores) con la ayuda

del personal técnico de las cofradías de pescadores (Song & Chuenpagdee, 2014). Aunque el resto de las cofradías de pescadores de la Región de Murcia declinaron ayudar en el proceso de recogida de datos, 10 de los pescadores entrevistados realizaban su actividad económica en Mazarrón (7 pescadores) y Águilas (3 pescadores). Las conversaciones informales con otros pescadores y agentes adicionales, y la observación directa de la pesca en la región se utilizaron para triangular datos y, por lo tanto, complementaron el proceso de encuesta. Finalmente, se examinaron estadísticas (CREM, 2016) y documentos con información secundaria sobre el área de estudio (CARM, 2006; GALPEMUR, 2015; 2017) que se utilizaron como datos contextuales complementarios.

4.3 Análisis de la información cualitativa

El análisis de la información cualitativa está formado por cuatro etapas que son ilustradas en la Figura 3. En esta figura, se observan las preguntas que se pretenden responder en el estudio y los métodos utilizados en el análisis de las imágenes que los agentes de interés tienen de la pesca en la Región de Murcia, así como de su relación con los ODS (Song & Chuenpagdee, 2014).

Figura 3. Etapas del análisis de la relación entre las imágenes de los agentes de interés y los ODS



Fuente: adaptada de Maes et al. (2019)

a) Identificar categorías de imágenes y áreas temáticas

Los datos se analizaron utilizando un procedimiento inductivo de “análisis temático” que permite resaltar patrones sobresalientes dentro de un conjunto de datos (Braun & Clarke, 2006; Song & Chuenpagdee, 2014). En primer lugar, todas las respuestas fueron transcritas y codificadas. Cada vez que se identificaba un nuevo código (es decir, categoría), las respuestas anteriores se volvían a examinar para evaluar su relevancia y se reasignaba según correspondía. En las respuestas a cada pregunta se identificaron una o varias imágenes sobre aspectos que afectan a la sostenibilidad de la pesca y la vida de los pescadores. La siguiente fase consistió en identificar patrones comunes repetidos (es decir, áreas temáticas) y reunir las respuestas relevantes codificadas dentro de las áreas identificadas. A continuación, las áreas resultantes fueron revisadas y refinadas para garantizar la representatividad de los datos codificados, así como su coherencia con la descripción y características de la pesca en la Región de Murcia. Finalmente, se revisaron las categorías y áreas identificadas con pescadores e informantes claves para verificar su validez. El análisis de las respuestas se realizó utilizando el software de análisis cualitativo Nvivo 10.

b) Análisis de correspondencia entre las áreas temáticas y los ODS

En la segunda etapa se ha evaluado el nivel de correspondencia entre las imágenes y los ODS. Para ello, se ha realizado un análisis minucioso de la naturaleza y alcance de ambos elementos. El nivel de correspondencia se cuantificó a través de un análisis comparativo (Said & Chuenpagdee, 2019), mediante la lectura en profundidad de las respuestas de los participantes y las diferentes metas especificadas en el documento de los ODS. En otras palabras, se contaron la cantidad de veces que las referencias de cada área temática también se mencionan directa o indirectamente en el contenido de los ODS.

c) Metas de los ODS que requieren acciones en relación con la gobernanza de la pesca

La descripción de la gobernanza de la pesca y su potencial para el desarrollo sostenible implica el análisis de los ODS para identificar todas las metas que tienen relación con las imágenes de los agentes de interés de la pesca en la Región de Murcia (Maes et al., 2019). Evaluamos las interrelaciones entre las 169 metas con la pesca respondiendo con la información cualitativa a la siguiente pregunta ¿Esta meta de los ODS requiere alguna acción para su logro en relación con las imágenes que describen el sistema de la pesca? Por ejemplo, la meta 1.4 de los ODS exige que “todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos de acceso a los recursos económicos”, incluidos los obtenidos mediante los sistemas de gestión de derechos de capturas

de pescado. Después de identificar todas las metas de los ODS que requieren de acción en relación con la gobernanza de la pesca, estas metas se clasificaron según estuvieran involucradas con imágenes del sistema natural, el sistema social, el sistema de gobierno o las interacciones. Este análisis permite mostrar de forma resumida el contenido de las imágenes en relación con los cambios que requiere la gobernanza de la pesca para lograr las metas de los ODS.

d) Sinergias y compensaciones entre la gobernanza de la pesca y el desarrollo sostenible

Para comprender cómo la Agenda 2030 puede reforzar o debilitar la gobernanza de la pesca, se identificaron relaciones empíricas (sinergias o compensaciones) entre las metas de los ODS y las respuestas de los agentes de interés que implican acciones para invertir, mejorar y conservar la pesca (Maes et al., 2019; Said & Chuenpagdee, 2019). Estos resultados fueron refinados a través de documentos y estudios relacionados con la pesca en la Región de Murcia. El análisis se realizó en tres etapas: (1) se buscaron evidencias en las respuestas de los agentes de interés que indicaran la presencia de una sinergia o compensación entre las metas de los ODS y el sistema de la pesca, (2) se clasifican las respuestas codificadas para realizar una estimación de cómo un ODS está vinculado a la sostenibilidad de acuerdo a su capacidad de generar acciones para invertir, mejorar y conservar la pesca y (3) se revisan y describen las sinergias y compensaciones identificadas de acuerdo a las características geográficas y la gobernanza del área de estudio.

5 Resultados

5.1 Categorías de imágenes y áreas temáticas

La lista de temas y categorías surgidas para cada uno de los grupos de interés y los pescadores se comparó entre sí para buscar puntos en común. Esto dio como resultado 28 imágenes que fueron agrupadas en diez áreas temáticas (Tabla 1). En los resultados de la tabla 1, se puede observar que diez categorías de imágenes han sido citadas por la mayoría de los agentes de interés y que reflejan cómo los participantes en el estudio “vieron la pesca”. A pesar de ser menos importantes de acuerdo a la frecuencia de respuestas codificadas, la Tabla 1 muestra otras categorías adicionales que desempeñan un papel importante en la descripción de la imagen del sistema de la pesca.

Tabla 1. Temas y categorías de imagen generadas que representan una visión inclusiva de los desafíos sobre la pesca y la vida de los pescadores

SISTEMA	TEMA DE LA IMAGEN	CATEGORÍA DE LA IMÁGENES	ENTREVISTAS (% DE 52)	REFERENCIAS CODIFICADAS
Sistema natural	Protección del medioambiente	Hábitats naturales bien conservados y sistemas de protección del medioambiente	20 (38%)	21
		Contaminación y cambios ecológicos adversos	29 (56%)	36
		Conciencia y mentalidad sobre la conservación del ecosistema	11 (21%)	14
	Explotación sostenible de la pesca	Amenazas para las poblaciones de peces, sobrepesca	25 (48%)	25
		Valor social del pescado como recurso prioritario para el bienestar humano	37 (71%)	40
Sistema social	Estabilidad económica y seguridad laboral.	Seguridad del empleo y los ingresos, protección del derecho a pescar	32 (62%)	34
		Actividades de medios de vida, estrategias de supervivencia familiares o comunitarias	28 (54%)	30
	Estilo de vida, negocios y desarrollo	Infraestructuras y servicios para el desarrollo de la pesca a largo plazo	11 (21%)	11
		Reestructuración con elevados costes sociales, falta de relevo generacional y migración	19 (37%)	19
		Necesidad de desarrollo, modernización y estrategias para la pesca de propiedad y operación familiar	27 (52%)	27
	Aceptación y conexión con la comunidad	Generar, conservar y mejorar el conocimiento y sabiduría tradicional	4 (8%)	4
		Conflictos, prácticas de pesca competitivas e individualismo	17 (33%)	17
		Débil influencia social de los pescadores, pérdida de voz política	30 (58%)	30
	Sistema de gobierno	Estructura y rendimiento de la gobernanza	Estructura de gobierno bottom-up	19 (37%)
Estructura de gobierno top-down			3 (6%)	3
Estructuras e instituciones locales para el asesoramiento y la asistencia			11 (21%)	12
Compromiso y liderazgo insatisfactorio con el desarrollo sostenible y progreso			28 (54%)	28

Tabla 1. Continuación

SISTEMA	TEMA DE LA IMAGEN	CATEGORÍA DE LA IMÁGENES	ENTREVISTAS (% DE 52)	REFERENCIAS CODIFICADAS
Sistema de gobierno	Coherencia y aplicación de la política	Política de acceso a los recursos y control de la pesca ilegal	19 (37%)	19
		Planes de gestión local para la conservación de los recursos pesqueros	19 (37%)	21
		Plan de mejora continua y seguimiento a largo plazo de la comunidad, los objetivos y desafíos	29 (56%)	32
Sistema de interacciones	Compromiso con la gobernanza de la pesca	Mecanismos para debatir las reglas y políticas pesqueras	17 (33%)	17
		Falta de oportunidades de pescadores y otros grupos de participar en las decisiones	31 (60%)	31
	Apoyo institucional	Coordinación, integridad y compromiso entre instituciones para el desarrollo de la pesca	19 (37%)	21
		Poca equidad y justicia social en la toma de decisiones	13 (25%)	13
		Planes y procedimientos multidisciplinares para responder a emergencias y cambios futuros	17 (33%)	19
	Diálogo e interacción	Diálogo y aprendizaje entre científicos, responsables políticos y pescadores	18 (35%)	19
		Foros de discusión, desarrollo interactivo de estrategias	4 (8%)	4
		Establecer una relación productiva y comunicación eficiente entre agentes de interés	27 (52%)	29

Fuente: elaboración propia

Las imágenes relacionadas con el tema “coherencia y aplicación de la política” son las más frecuentes en las respuestas de los entrevistados (72 referencias). La mayoría de imágenes indican preocupaciones sobre cómo la política pesquera está generando elevados costes sociales para la pesca y su débil capacidad para responder a los problemas diarios de los pescadores y generar oportunidades colectivas. En segundo lugar, las imágenes más citadas hacen referencia a la “protección del medio ambiente” (71 referencias). Por ejemplo, aproximadamente la mitad de los entrevistados tenían alguna preocupación sobre las amenazas locales y de mayor escala relacionadas con el uso excesivo e irresponsable de los recursos naturales (56%). Sin embargo, algunos participantes mostraron en sus respuestas que estas

preocupaciones eran menores y consideraron que el ecosistema marino estaba en buenas condiciones. Más allá de su importancia, los diez temas en los que se han organizado las respuestas representan áreas fundamentales para la gobernanza de la pesca que se encuentran en la conciencia colectiva de los agentes de interés.

Tabla 2. Frecuencia de imágenes de acuerdo a las diferencias entre las respuestas de los pescadores y del resto de agentes de interés

GOBIERNO, ASOCIACIONES, INVESTIGADORES Y OTROS AGENTES DE INTERÉS		PESCADORES	
Imágenes de gobernanza (en orden de frecuencia)	Nº de entrevistas (% de 19)	Imágenes de gobernanza (en orden de frecuencia)	Nº de entrevistas (% de 33)
Contaminación y cambios ecológicos adversos	15 (79%)	Valor social del pescado como recurso prioritario para el bienestar humano	27 (82%)
Seguridad del empleo y los ingresos, protección del derecho a pescar	14 (74%)	Necesidad de desarrollo, modernización y estrategias para la pesca de propiedad y operación familiar	24 (73%)
Falta de oportunidades de pescadores y otros grupos de participar en las decisiones	13 (68%)	Actividades de medios de vida, estrategias de supervivencia familiares o comunitarias	21 (64%)
Habitas naturales bien conservadas y sistemas de protección del medioambiente	12 (63%)	Plan de mejora continua y seguimiento a largo plazo de la comunidad, los objetivos y desafíos	21 (64%)
Planes de gestión local para la conservación de los recursos pesqueros	12 (63%)	Débil influencia social de los pescadores, pérdida de voz política	18 (55%)
Planes y procedimientos multidisciplinares para responder a emergencias y cambios futuros	12 (63%)	Falta de oportunidades de pescadores y otros grupos de participar en las decisiones	18 (55%)
Compromiso y liderazgo insatisfactorio con el desarrollo sostenible y progreso	12 (63%)	Política de acceso a los recursos y control de la pesca ilegal	17 (52%)
Establecer una relación productiva y comunicación eficiente entre agentes de interés	11 (58%)	Contaminación y cambios ecológicos adversos	17 (52%)
Amenazas para las poblaciones de peces, sobrepesca	11 (58%)	Conflictos, prácticas de pesca competitivas e individualismo	17 (52%)
Estructuras de gobierno bottom-up	10 (53%)	Restructuración con elevados costes sociales, falta de relevo generacional y migración	16 (49%)

Fuente: elaboración propia

Las respuestas también muestran que existen diferencias entre los pescadores y otros grupos respecto a la descripción de los cuatro sistemas de gobernanza. En la Tabla 2, se observa que las imágenes de los pescadores se orientan hacia la necesidad de trabajar e imaginar por comunidades de pescadores que tengan las capacidades necesarias para administrar sus propios recursos y poner en valor la importancia del uso responsable de las poblaciones de peces para el bienestar. Por otro lado, el resto de agentes involucrados en la pesca centran sus imágenes en la conservación y protección del ecosistema marino, así como en la dificultad de la pesca para generar beneficios socio-económicos. No obstante, las repuestas relacionadas con la “falta de oportunidades para participar en las decisiones de pesca” son frecuentes para todas las personas involucradas en el estudio. A partir del análisis de la categoría de imágenes, en el siguiente apartado se estudia la dirección en la que deben imaginar y trabajar los responsables de la pesca para lograr el desarrollo sostenible.

5.2 Análisis de correspondencia entre las áreas temáticas y los ODS

La naturaleza multidimensional de las imágenes y áreas temáticas estudiadas en el apartado anterior requieren de un enfoque integrado que refleje las necesidades de todos los grupos involucrados para lograr la sostenibilidad de la pesca. Con los ODS en la agenda global, en este apartado se estudia cómo se puede fomentar y transformar la gobernanza de la pesca para avanzar en estos objetivos mediante la correcta gestión de las imágenes. Como muestra la Tabla 3, las áreas temáticas aportan una orientación sobre cómo implementar y transformar la gobernanza de la pesca para cumplir los ODS.

Tabla 3. El número de referencias codificadas en cada área temática de las imágenes que se corresponden con cada ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	ÁREAS TEMÁTICAS DE LA PESCA EN LA CARM										
	Protección del medio ambiente	Explotación sostenible de la pesca	Estilo de vida, negocios y desarrollo	Aceptación y conexión con la comunidad	Estabilidad económica y seguridad laboral	Coherencia y aplicación de la política	Estructura y rendimiento del gobierno	Apoyo institucional	Compromiso con la gobernanza de la pesca	Diálogo e interacción	TOTAL
ODS1. Fin de la pobreza						4	4	3	1		12
ODS2. Hambre cero	6	6	7		2						21
ODS3. Salud y bienestar			2		3						5
ODS4. Educación de calidad			1	3	2	1	2	1	1		11
ODS5. Igualdad género					1	1		1	1	1	5
ODS6. Agua limpia y saneamiento	31	4									35
ODS7. Energía limpia y renovable											-
ODS8. Trabajo decente y crecimiento económico		2	10	17	33	3	1				66
ODS9. Industria, innovación e infraestructura			28	2	5			2	1	4	42
ODS10. Reducción de las desigualdades			7	18		3	6				34
ODS11. Ciudades y comunidades sostenibles	3	2	2	4	2	1		1			15
ODS12. Consumo y producción responsables	9	13						1	1	12	36
ODS13. Acción por el clima	7					4		1			12
ODS14. Vida submarina	11	38		7	16	39	11	26	6	6	160
ODS15. Vida de ecosistemas terrestres	4										4
ODS16. Paz, justicia e instituciones sólidas						14	30	11	23	3	81
ODS17. Alianzas para lograr los ODS						2	8	6	14	26	56
TOTAL	71	65	57	51	64	72	62	53	48	52	595

Fuente: elaboración propia

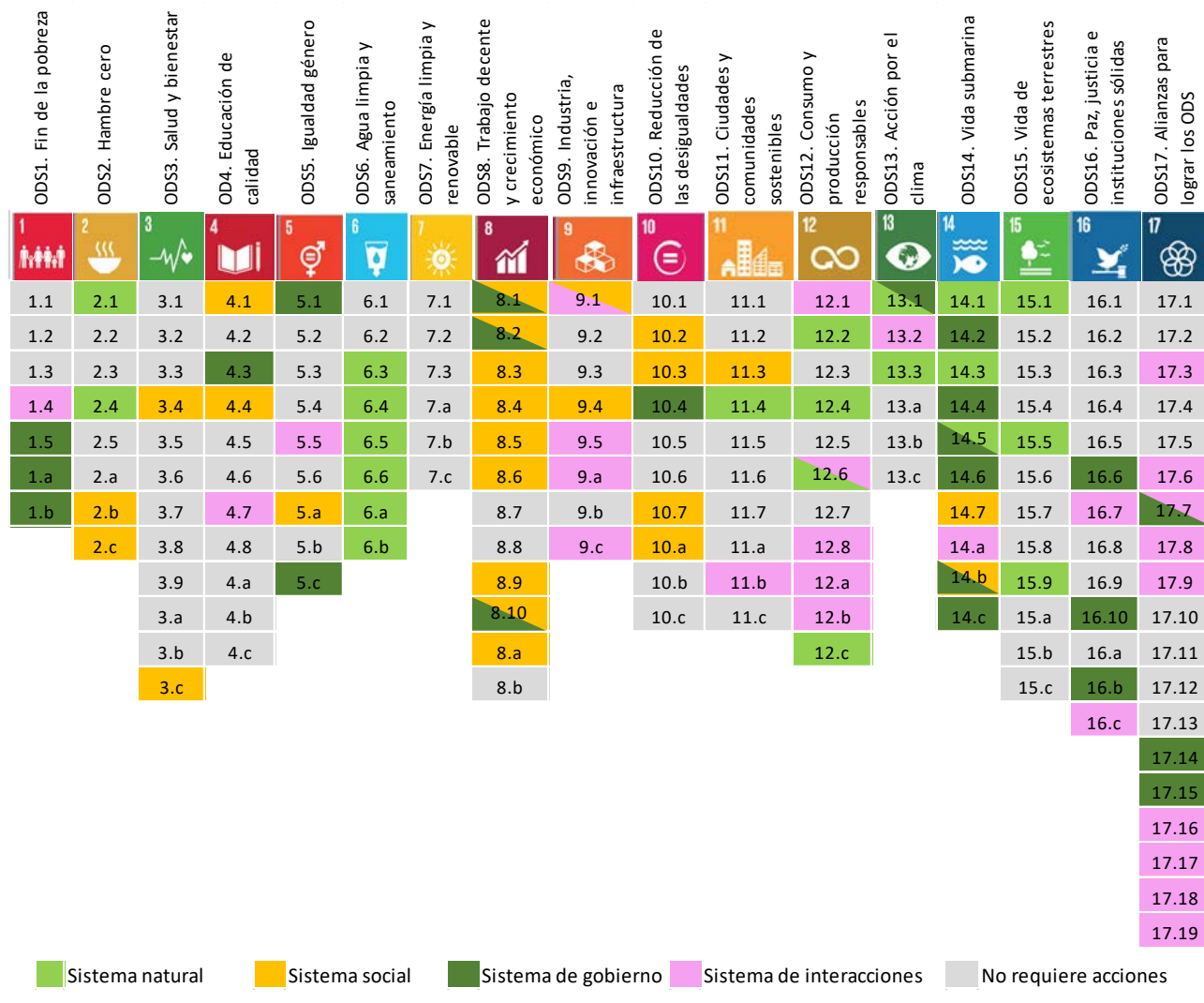
La Tabla 3 muestra un alto nivel de complementariedad entre las áreas temáticas de las imágenes y 16 ODS. Como es de esperar, el ODS 14 (Vida submarina), tiene la puntuación de correspondencia más alta con 160 referencias (Tabla 3). Tampoco es extraño la alta correspondencia que adquiere la relación de este objetivo con el tema “Explotación sostenible de la pesca”. Sin embargo, lo que no se anticipó fue la elevada relación que existe entre el ODS14 con la “Coherencia y aplicación de la política” lo que indica un fuerte énfasis en los asuntos relacionados con la aplicación limitada de la política pesquera por la incertidumbre, la pobre integración local, la falta de coincidencia de los sistemas pesqueros o la falta de infraestructuras y recursos habilitadores. El ODS 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas tiene un resultado que alcanza las 81 referencias. El ODS 8 sobre trabajo decente y crecimiento económico también obtiene resultados elevados de correspondencia (n=66), al igual que el ODS 17 relacionado con las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible (n=56). Los siguientes cuatro ODS con resultados de correspondencia modernamente elevados son el ODS 9 sobre innovación e infraestructuras (n=42), el 12 sobre producción y consumo responsable (n=36), el 6 sobre el estado del agua (n=35) y el 10 sobre la reducción de desigualdades (n=37). En menor medida, para alcanzar la sostenibilidad de la pesca se deben abordar otros ODS, incluyendo Fin de la pobreza (ODS 1), Hambre cero (ODS2), Educación de calidad (ODS 4), Comunidades sostenibles (ODS11) o Acción por el Clima (ODS 13). Los resultados de la tabla 3, muestran como las imágenes son indicativos sobre cómo se pueden lograr los ODS mediante la mejora de la gobernanza. A continuación, se va a utilizar el análisis cualitativo para describir los cambios a emprender en el sistema de gobernanza de la pesca en la Región de Murcia con el propósito de contribuir a las metas de los ODS.

5.3 Metas de los ODS que requieren acciones en relación con la gobernanza de la pesca

La Figura 4 muestra una ilustración gráfica de cuáles de las 169 metas (1.1-17.19) de los 17 ODS requieren de acciones en relación con el sistema de la pesca de la Región de Murcia. Se utilizó un color diferente para identificar a los distintos sistemas de la pesca con los que se relacionan las acciones a llevar a cabo. Una mezcla de colores en una meta indica que las acciones se han encontrado en la información cualitativa asociada a las imágenes de más de un sistema. Se han identificado 84 metas de los ODS que requieren de acción en relación con la pesca en la Región de Murcia. Esto incluye una variedad de acciones de gobernanza tales como la protección del ecosistema natural (2.1, 14.2, 15.1), proporcionar igualdad y garantizar el derecho a la pesca (8.5, 10.3, 14.b) y mejorar las interacciones y la acción colectiva (14.5, 16.7,

17.9). En este sentido, el análisis del contenido de las imágenes muestra una amplia gama de acciones para cada ODS de acuerdo a los cuatro subsistemas que forman la pesca. A continuación, se van a estudiar los cambios que se requieren en cada uno de estos sistemas para alcanzar una gobernanza sostenible en la pesca de la Región de Murcia en el año 2030.

Figura 4. Metas que requieren de acciones de gobernanza en la pesca de la Región de Murcia



Fuente: elaboración propia

a) *Sistema natural*

Los participantes de todos los grupos hicieron referencia a tendencias negativas observadas en el ecosistema marino. Estas imágenes se alinean estrechamente con las intenciones de los ODS relacionados con la protección de los ecosistemas naturales (6.6, 14.1; 13.3, 15.5) o los modelos de producción sostenibles (2.4, 12.2). Los entrevistados expresaron su preocupación

por la degradación de determinadas zonas del litoral de la Región de Murcia por actividades humanas como el turismo, la urbanización, la agricultura intensiva o las actividades industriales. Factores como “la contaminación”, “el cambio climático” o “la reducción de la vida marina” se perciben como serias amenazas para un ecosistema marino más debilitado y menos “resiliente” que en décadas pasadas. Se hace especial mención al estado crítico del Mar Menor, donde los vertidos no autorizados de la rambla de “El Albuñón” o los aportes terrígenos, son algunos de los principales problemas que lo están “destruyendo”. Otro de los aspectos más comunes en el sistema natural, es la continua mención al agotamiento y a la sobreexplotación de las poblaciones de peces en el mar Mediterráneo. Las imágenes se centraron en factores que hacen referencia a la “sobrepesca industrial”, “la pesca fantasma”, “las capturas incidentales” o “la pesca ilegal”. Al mismo tiempo, también existen imágenes positivas que se hacen explícitas en comentarios como “zonas de gran riqueza y diversidad ecológica”, “el medio marino como ecosistema goza de buena salud” o “encontramos hábitats con una calidad ecológica excelente”.

b) Sistema social

Las imágenes que hacen referencia al sistema social están estrechamente relacionadas con los objetivos que promueven el crecimiento económico inclusivo (8.1, 8.3). Por un lado, las imágenes se centran en la prosperidad experimentada por los pescadores a través de comentarios como “más o menos se puede vivir de la pesca”, “los ingresos están bien”, “aquí se gana (dinero) para comer, aunque no puedes permitirte lujos muy grandes” o “el bienestar es bueno en relación con otros trabajos”. Sin embargo, las imágenes que se citan con más frecuencia representan la dura realidad de la vida de los pescadores relacionada con las preocupaciones por la estabilidad de los ingresos (2.b, 2.c), el acceso a los beneficios de pesca (14.7), la destrucción de empleo (8.5), la salud (3.4) o la seguridad de los medios de vida (14.b). Los ejemplos de respuestas que hacen referencia a esta imagen incluyen comentarios como: “los ingresos son deficitarios o muy limitados”, “el mar hace que las condiciones laborales sean muy duras”, “cada vez hay menos barcos, con empleo casi de subsistencia” o “la mayoría de los pescadores malviven”.

Las deficiencias relacionadas con el desarrollo de la comunidad de pescadores para facilitar la generación de nuevos conocimientos, tecnologías y enfoques es un elemento fundamental para el desarrollo sostenible (8.2, 9.1). Comentarios como “el sector pesquero ha de acometer cambios estructurales en su forma de funcionar para adaptarse a los nuevos requisitos del mercado y del consumidor” o “practica (el sector pesquero) una actividad no viable ya que es

un colectivo en el que no se innova demasiado y necesitaría adaptarse a la sobreexplotación de caladeros” significan que los pescadores tienen que ampliar sus relaciones sociales y emprender acciones empresariales más especializadas mediante la innovación. También se mencionaron la falta de infraestructuras comerciales para mejorar los precios del pescado, así como de servicios para desarrollar la pesca en condiciones que no sean adversas a su salud y bienestar (9.4). En una escala social más amplia, el envejecimiento de la comunidad de pescadores, el debilitamiento de su estructura o la elevada frecuencia de conflictos reduce la capacidad comunitaria para afrontar los desafíos que los ODS están destinados a abordar.

c) Sistema de gobierno

De forma general, el gobierno regional se percibe como el actor principal de la gobernanza de la pesca a través de una tarea orientada a implantar y controlar el cumplimiento de las directrices de las políticas nacionales e internacionales. En este estudio, las imágenes que describen el sistema de gobierno están enmarcadas en dos direcciones. Primero, muchos participantes hablaron sobre la organización, los roles y las responsabilidades del gobierno, analizando la eficiencia de los servicios que presta a los pescadores y sus comunidades para la sostenibilidad de su medio de vida (16.6, 17.14). Los siguientes comentarios recogen el pensamiento que muchos agentes, principalmente los pescadores, tienen sobre esta imagen: “el modelo actual de gobierno no se ajusta a la situación y necesidades del sector pesquero” o “es deficitaria en cuanto a la cantidad de actividades que tienen que regular para garantizar el futuro de la pesca”. Algunos participantes sostienen que las instituciones locales “han quedado obsoletas” para contribuir al desarrollo de la comunidad. Además, se indica que la actual estructura de gobierno local y la actividad de las cofradías de pescadores no proveen de la asistencia técnica y la orientación política (16.10), junto con acciones para defender sus derechos (10.4) y medios de vida (1.5, 1.a), que requieren las comunidades de pescadores.

El otro reto surge del sentimiento crítico con el trabajo del gobierno. Muchos de los encuestados denunciaron la aplicación limitada de la política pesquera mediante declaraciones similares a la siguiente: “hay una desconexión entre las políticas de gestión pesquera, tanto de la UE, como de los gobiernos Central y Regional, a la hora de adaptarlas a la pesca profesional de la Región de Murcia”. Es decir, se necesita un marco de gobierno más coordinado para la implementación de la gobernanza a nivel regional, nacional y europea con el propósito de apoyar el desarrollo sostenible desde la política pesquera. Los pescadores fueron el grupo más crítico en esta dirección utilizando comentarios como: “Yo pienso que la culpa la tienen los

políticos, son los culpables de todo". Comentarios como "no es satisfactoria" o "manifiestamente mejorable", representan la imagen típica que caracteriza la narrativa dominante sobre la aplicación de la regulación de pesca. Esta percepción surge de hechos relacionados con las restricciones y controles impuestos a la pesca (14.2, 14.4) y con el dominio del conocimiento científico y técnico en el desarrollo de la política pesquera. Al mismo tiempo se reconoce que la "capacidad de maniobra" que tiene el gobierno regional es limitada para regular y controlar la actividad, siendo necesarios más recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros de los que dispone (1.b).

d) Interacciones de gobierno

Con respecto a la relación entre la autoridad de gobierno y las comunidades de pescadores, se identificaron tres retos a los que contribuyen las imágenes sobre las interacciones. El primero se caracteriza por la importancia de reforzar la aceptación institucional mediante procesos participativos. En esta imagen, la mayoría de participantes hablaron sobre la necesidad de mejorar la participación de los agentes de interés en la de toma de decisiones, con énfasis en los pescadores como grupo "más aislado y alejado" de estos procesos (16.7, 16.c). Comentarios como "la participación debería incrementarse y ser más frecuente y flexible, lo que sin duda mejoraría la relación", "los pescadores de la región únicamente tiene capacidad consultiva pero no vinculante en la toma de decisiones" o "la participación de los pescadores es limitada a la participación de las cofradías", no solo muestran que la falta de participación implica interacciones inadecuadas sino que también limita a que las imágenes de este colectivo lleguen al sistema de gobierno.

El segundo hace referencia al apoyo, implementación y evaluación de la gobernanza a la pesca local. Los encuestados perciben que el dinamismo y la complejidad de la pesca implican mejorar la capacidad de cambiar en función de los conocimientos de todos los agentes de interés y de relaciones sociales más amplias. Comentarios como "Creo que actualmente la interacción entre los agentes involucrados es escasa debido a una falta de intercambio de información, desconfianza y desilusión por el futuro" muestran la capacidad limitada del sistema pesquero de responder a emergencias y cambios socio-ecológicos a largo plazo mediante una interacción coordinada, reflexiva y participativa. La transferencia de conocimiento y las alianzas se consideran fundamentales para lograr el objetivo de la sostenibilidad (9.5, 17.6).

Por último, muchos participantes perciben que las interacciones entre el gobierno y las comunidades de pescadores son inadecuadas y poco frecuentes para abordar los retos de

sostenibilidad. Existe la necesidad de cambiar la imagen que tienen los pescadores de la administración como “un ente fiscalizador de su actividad que les persigue y castiga” por la de “un socio” en la resolución de sus problemas diarios. Por otra parte, también se percibe la poca implicación del sector pesquero en mejorar estas relaciones a través de frases como “los pescadores no están interesados en mejorar la relación con el gobierno”. En términos generales, los “conflictos” entre ambos grupos se describen como un obstáculo para reducir la vulnerabilidad de la pesca.

5.4 Sinergias y compensaciones entre el desarrollo sostenible y la gobernanza del sistema pesquero

Las respuestas de los participantes presentan evidencias de sinergias y compensaciones entre las metas de los ODS y acciones para invertir, conservar y mejorar la pesca en la Región de Murcia (Tabla 4). Se identificaron 79 de las 169 metas de los ODS (Tabla 4), mientras se identificaron evidencias de compensaciones entre 45 metas (27%) y las acciones orientadas a mantener la pesca en el futuro. 39 metas tienen carácter de sinergias y compensaciones al mismo tiempo, lo que sugiere que estos objetivos pueden tanto reforzar como debilitar la capacidad de imaginar y trabajar por una pesca sostenible.

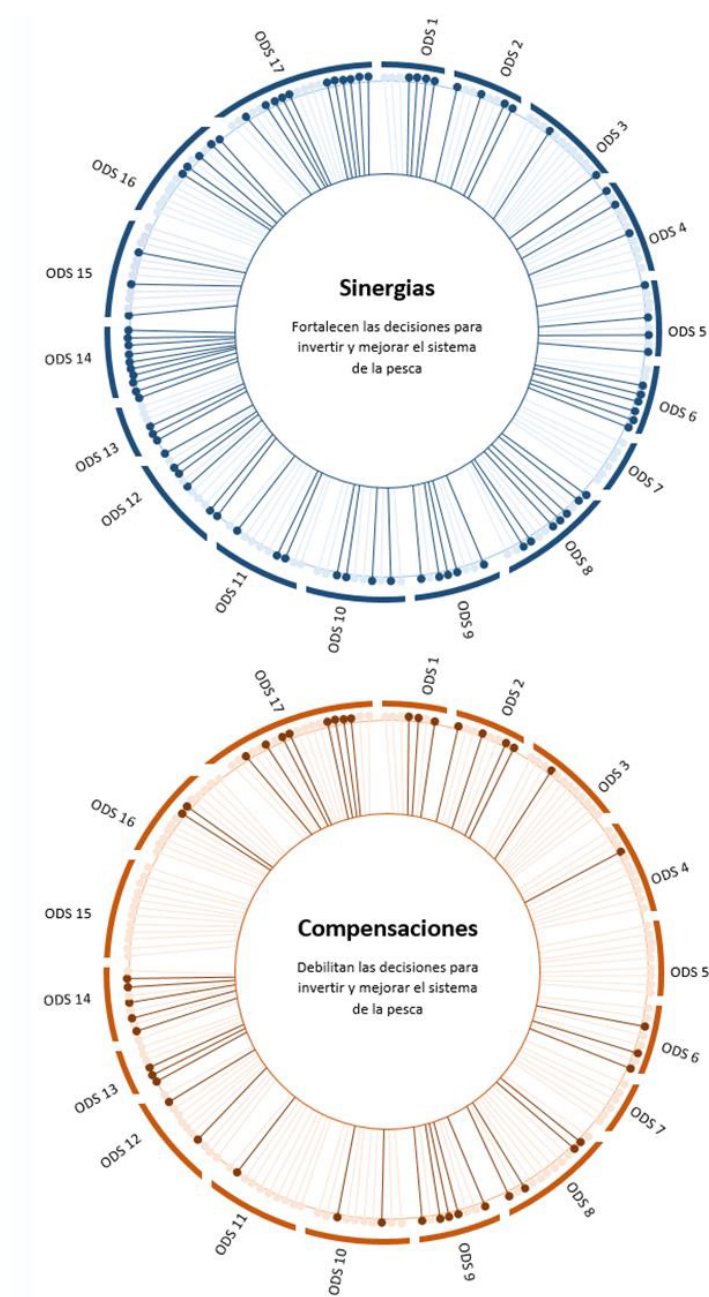
Tabla 4. Número de metas de los ODS en las que se identifican evidencias de sinergias y compensaciones según las imágenes de los participantes sobre el sistema de la pesca

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	SINERGIAS	COMPENSACIONES
ODS1. Fin de la pobreza	4	3
ODS2. Hambre cero	4	4
ODS3. Salud y bienestar	1	1
OD4. Educación de calidad	3	1
ODS5. Igualdad género	4	
ODS6. Agua limpia y saneamiento	6	3
ODS7. Energía limpia y renovable	-	-
ODS8. Trabajo decente y crecimiento económico	7	4
ODS9. Industria, innovación e infraestructura	5	5
ODS10. Reducción de las desigualdades	4	2
ODS11. Ciudades y comunidades sostenibles	3	1
ODS12. Consumo y producción responsables	6	2
ODS13. Acción por el clima	3	3
ODS14. Vida submarina	10	5
ODS15. Vida de ecosistemas terrestres	3	
ODS16. Paz, justicia e instituciones sólidas	5	2
ODS17. Alianzas para lograr los ODS	11	9
TOTAL	79	45

Fuente: elaboración propia

La Figura 5 ilustra las sinergias (azul) y compensaciones (naranja) entre la pesca de la Región de Murcia y las metas de los ODS. Las metas se ordenan en el sentido de las horas del reloj, por ejemplo, la meta 1.1 está representada en el círculo más a la izquierda en el grupo asociado al ODS 1. Las metas cuyos círculos resaltan en negrita indican la existencia de evidencias en la información cualitativa sobre la relación de éstas y la gobernanza de la pesca respecto a sinergias y compensaciones. A continuación, se exponen las evidencias más ampliamente expresadas por los participantes en el estudio.

Figura 5. Metas que requieren de acciones de gobernanza en la pesca de la Región de Murcia



Fuente: elaboración propia

a) Sinergias

La existencia de un sistema de pesca bien gestionado y con altos niveles de sostenibilidad es importante para el desarrollo sostenible. El papel de la Agenda 2030 como base para una reforma de la gobernanza se evidencia en las respuestas de los agentes de interés donde se identifican sinergias entre los ODS y la pesca en la Región de Murcia. Como es de esperar, en todas las metas del ODS 14 (Vida submarina) se localizan sinergias. Por ejemplo, al impulsar una regulación para una explotación pesquera sostenible a nivel europeo, nacional y regional (14.4) se espera que se conserven y mejoren las funciones productivas y los beneficios socioeconómicos obtenidos de las poblaciones de peces. Comentarios como “la normativa europea en materia de conservación de pesca ha contribuido enormemente a la mejora del control y uso sostenible de los recursos” muestran que las regulaciones impulsadas desde la UE promueven la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, existen serias dudas sobre los beneficios socioeconómicos que aportan estos reglamentos a las comunidades de pescadores.

El análisis indica que la gestión de la pesca ha tenido como resultado “la reducción de la flota, la destrucción del empleo y la marginación social, económica y política de los pescadores. Además, los participantes describen a la pesca como un oficio “de bajos ingresos y gran incertidumbre por el futuro” que “apenas aporta valor al PIB nacional y regional”. Es decir, tiende a dominar la imagen negativa sobre el sistema social que muestra a la pesca como una actividad prescindible y reemplazable por otras actividades con menos nivel de incertidumbre. Las metas relacionadas con el bienestar de la comunidad (14.b), el crecimiento económico (8.3, 14.7), la innovación (9.1, 9.4), la reducción de desigualdades (10.3) o la producción y el consumo sostenible (2.1, 12.2), entre otras, son una oportunidad para crear las herramientas y mecanismos adecuados que permitan superar esta imagen de vulnerabilidad.

Las sinergias de las imágenes relacionadas con las alianzas para el desarrollo sostenible están representadas en 11 metas. Proporcionar mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas (17.14), reforzar las capacidades de la sociedad (17.9) y crear acuerdos con agentes públicos y privados (17.17) son algunas de las respuestas que explican la forma en la que la gobernanza pueda ser más inclusiva y mejorar el diálogo entre científicos, responsables políticos y pescadores. Las respuestas relacionadas con los “foros de toma de decisiones” o la creación de GALPEMUR indican que se está trabajando en esta dirección favorable para el desarrollo sostenible. También existen 5 sinergias que muestran como las instituciones pacíficas, transparentes y responsables son importantes para la pesca. Es necesario realizar cierta

transformación e innovación en la estructura de gobierno y políticas (16.6), aumentar los niveles de participación social (16.7) y proporcionar más información y conocimiento (16.10) para encontrar soluciones ampliamente aceptadas a los problemas de la pesca. Comentarios como “las administraciones son reacias a abrir procesos para mejorar la gobernanza” indica que se requiere de una nueva forma pensar y una perspectiva holística para abordar los cambios en la gobernanza que puede ser impulsada por estas metas.

Las sinergias para proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua (ODS 6), y en particular con el Mar Menor, también se encuentran representadas en nuestro estudio. Se identificaron 6 sinergias que destacan la importancia de un enfoque de gestión participativa basado en el ecosistema para crear soluciones sostenibles y rentables a los desafíos que plantea la contaminación y suciedad del agua al bienestar de los pescadores. Para que los pescadores tengan la capacidad necesaria para administrar los recursos naturales, también son importantes aquellos objetivos que tienen un menor número de referencias (ver tabla 3) como son los relacionados con la educación (ODS 4), la pobreza (ODS 1) o la salud (ODS 3).

b) Compensaciones

Las imágenes de los agentes de interés para la pesca también se relacionan con metas que involucran compensaciones y que pueden debilitar la capacidad para invertir, conservar y mejorar su sostenibilidad. Por ejemplo, las imágenes muestran como la vulnerabilidad de los pescadores contribuye a la pobreza global. Sin embargo, mejorar el nivel de vida de los pescadores a través de más empleos, embarcaciones y derechos de pesca (8.b, 9.4, 10.a, 14.b) puede incrementar la presión sobre los recursos pesqueros o generar más contaminación en el océano. En este sentido, existen referencias a que la igualdad de oportunidades (10.3) de todas las personas a los beneficios de los recursos naturales, particularmente en el Mar Menor, puede provocar que en el futuro todos sean más pobres si no se garantiza su conservación. Las compensaciones relacionadas con la contaminación y calidad del agua (6.3, 6.6) también son relevantes para los participantes. Por ejemplo, algunos pescadores mostraron su preocupación de que las medidas para proteger el ecosistema marino y reducir su contaminación provocara más controles y restricciones de la actividad pesquera.

Las imágenes muestran compensaciones entre el crecimiento económico y la capacidad de invertir, conservar y mejorar la pesca (8.1, 8.2). Por ejemplo, los comentarios de los pescadores indican que la diversificación de sus fuentes de ingresos puede favorecer que actividades como el turismo o la hostelería a largo plazo remplace la actividad extractiva y, en consecuencia, no les

permita pescar “como lo han hecho toda la vida”. Las imágenes también analizan el impacto ambiental y económico de la innovación en la pesca (9.4, 9.5), identificando que el uso irresponsable de los avances tecnológico provoca técnicas de captura más industrializadas e intensas en capital que se perciben como insostenibles. Otras compensaciones están relacionadas con el gobierno (6.b, 16.7, 16.8) y las alianzas (17.16, 17.17), ya que involucrar a nuevos grupos (centros de buceo, acuicultores, pescadores recreativos) en las decisiones y desarrollo de la pesca puede debilitar la influencia social y política de los pescadores en las estrategias y políticas pesqueras. Por lo tanto, las relaciones entre la pesca y el desarrollo sostenible son complejas y pueden tener compensaciones que afectan a todos sus sistemas.

No obstante, en muchas de las metas con compensaciones también se han identificado sinergias. En este sentido, la percepción general de los entrevistados es que resolver los problemas de la pesca no tiene una solución rápida y requiere de la cooperación, solidaridad y responsabilidad de múltiples actores para que las imágenes de vulnerabilidad no dominen sobre la sostenibilidad de la pesca. En la siguiente sección, se indican las implicaciones para reconocer y aplicar los vínculos entre las imágenes y los ODS a la pesca de la Región de Murcia desde un enfoque interactivo y multidisciplinar.

6 Implicaciones para la sostenibilidad de la pesca en la Región de Murcia

En este apartado se presentan tres áreas principales de discusión para la futura implementación de los ODS en la gobernanza de la pesca de la Región de Murcia. Específicamente, buscamos explicar qué aspectos de la Agenda 2030 se alinean con las imágenes de los agentes de interés y cuales deben de abordarse para promover el desarrollo sostenible.

6.1 Proteger el medio natural como algo esencial para el bienestar y la prosperidad

Todos los grupos de interés identificaron la presión que el ser humano está ejerciendo sobre el medioambiente marino a través de la actividad económica como un problema generalizado de la pesca en la Región de Murcia. Además, a través de las imágenes expresaron dar prioridad al difícil reto de la destrucción de hábitats marinos, la pérdida de biodiversidad, la extinción de especies, y la contaminación masiva del agua en el Mar Menor. Estas prioridades son uno de los temas predominantes en las imágenes de los agentes de interés y se alinean estrechamente con las intenciones de los ODS.

La conservación del medioambiente y de las poblaciones de peces se percibe como una parte imprescindible para determinar el beneficio social y económico de la pesca en la Región de Murcia. Estos resultados coinciden con las evidencias obtenidas en otras zonas costeras analizadas a la luz del enfoque exploratorio de las imágenes como, por ejemplo, Corea del Sur (Song & Chuenpagdee, 2014) o China (Yu & Yin, 2019). Dado que el sistema natural está relacionado con muchos ODS y metas (a través de sinergias o compensaciones) de distinta naturaleza, el análisis cualitativo de este estudio puede ayudar a mejorar el conocimiento y dirigir las acciones hacia el uso responsable de los recursos pesqueros. Para ello, los participantes indican que es necesario avanzar hacia un “plan común” para conservar unos recursos naturales “que son responsabilidad de la sociedad en su conjunto”. Esto implica una nueva forma de gestión donde se incluya las preocupaciones y “sabiduría” de todos los agentes de interés en la conservación y mejora de los ecosistemas marinos.

6.2 Desafiar las estructuras tradicionales de gobierno para abordar las preocupaciones sociales de la pesca

Las imágenes de los agentes de interés resaltan que el desarrollo sostenible de la pesca solo es posible si se abordan desafíos sociales como la estabilidad laboral de los pescadores, la seguridad económica o mejorar la responsabilidad social de las instituciones. Esta situación observada en la Región de Murcia coincide con lo que sucede en otras zonas de España, de la UE y de muchas comunidades costeras del mundo (Herrera-Racionero et al., 2015; Said & Chuenpagdee, 2019; Symes et al., 2020). Las interacciones entre las distintas disciplinas y sistemas de la pesca son complejas y establecen múltiples sinergias y compensaciones entre las imágenes estudiadas y los ODS, como se muestra en este trabajo. Los responsables de la pesca y los agentes de interés deben desafiar las estructuras tradicionales de gobierno y transformar los procesos de toma de decisiones incluyendo consideraciones multidimensionales y multidisciplinarias en el desarrollo de políticas locales, regionales, nacionales y europeas. Como respuesta a esta necesidad, la Unión Europea junto con el gobierno regional fomentaron la creación de GALPEMUR y han puesto en marcha una estrategia participativa para el desarrollo local de las comunidades de pescadores. Por ejemplo, las comunidades de pescadores de la CARM han recibido apoyo financiero, técnico y administrativo para poner en marcha distintos proyectos orientados a la diversificación, innovación y creación de empleo en la pesca (GALPEMUR, 2020). No obstante, todavía es pronto para conocer el impacto real de estas iniciativas y si ayudan a reducir la vulnerabilidad de las comunidades locales.

La incorporación de consideraciones sociales en la formulación de políticas también implica transformar la imagen que señala al pescador como “principal culpable” de la sobre-explotación de las poblaciones de peces. Una forma de reconsiderar la capacidad de las comunidades de pescadores para gestionar los recursos pesqueros es integrando su valor y fortalezas en la gobernanza de la pesca siguiendo las directrices de los ODS. Estas evidencias exigen realizar cambios en el modelo de gobierno, no solo por los resultados obtenidos sino también porque las imágenes negativas sobre el pescador para la sostenibilidad de la pesca se han repetido durante décadas en bastantes lugares del mundo (Jentoft et al., 2010; Berkes & Nayak, 2018). En este sentido, las cofradías de pescadores se perciben como una oportunidad para comprender los beneficios económicos, ambientales, económicos y políticos de la pesca local para la sociedad. Sin embargo, las imágenes indican que es necesario modernizar su estructura y funciones para convertirlas en una herramienta útil para tomar decisiones que beneficien a la pesca a largo plazo. Iniciar este proceso de reestructuración puede permitir a los responsables de la pesca comprender mejor los problemas de los pescadores y obtener más datos y estadísticas para tomar decisiones más eficientes.

6.3 Unidad en la diversidad para la sostenibilidad de la pesca y los pescadores

Las imágenes reconocen la enorme diversidad de agentes involucrados en la pesca. Esto proporciona una enorme base de interacciones y conocimientos para resolver los problemas de la pesca y crear oportunidades colectivas para el desarrollo sostenible. No obstante, la respuesta predominante respecto a las interacciones es que la diversidad está siendo utilizada para separar, en vez de unir, a personas con distintos intereses. Estas imágenes están estrechamente relacionadas con los “conflictos” y “egoísmo” predominante en los últimos años en la actividad. Aunque las respuestas de los participantes muestran una predisposición hacia una gobernanza más “participativa” mediante numerosos “foros y reuniones”, el análisis ha identificado distintos factores que incrementan el distanciamiento entre los agentes de interés. Entre ellos destaca que las relaciones son “poco productivas” y que existe una comprensión limitada de los beneficios “reales” que aportan estas acciones.

Diferentes estudios nacionales (Herrera-Racionero et al., 2015; Garza-Gil et al., 2020) advierten del fracaso de la política y gestión pesquera en la UE para aprovechar las relaciones sociales existentes en las zonas costeras de España. Esto representa una amenaza para la cooperación ya que un sistema de interacciones débil puede socavar el espíritu de acción colectiva y crear un ambiente antagónico para el desarrollo sostenible de la pesca (Berkes & Nayak, 2018). Los

agentes de interés afirman que “no se puede permitir esta situación” cuando se necesita enormemente prestar atención a grandes desafíos medioambientales, terminar con la vulnerabilidad y alcanzar la inclusión social. De forma general, se indica que es fundamental crear interacciones humanas y desarrollar acciones responsables para promover la justicia y el sentido de reconocimiento del “otro”, no solo como un agente “que piensa diferente”, sino como un grupo participante más en la construcción de una pesca común y más sostenible. Es decir, se reconoce que existe una “interdependencia mutua” entre los agentes de interés para la sostenibilidad de la pesca y los pescadores.

Para mejorar el sistema de interacciones, se necesita actuar correctamente en dos direcciones. Por un lado, los participantes dan una enorme importancia al trabajo de la excelencia por parte de los gobiernos a través de acciones orientadas a “la inclusión”, “el compromiso con la verdad”, “la honestidad” o “la participación real” de los grupos más alejados tradicionalmente de los procesos de toma de decisiones. Por otro lado, se demandan más vías de cooperación y consenso con el fin de alcanzar un mayor número de interacciones humanas y conocimientos para contribuir con mayor calidad y rapidez al desarrollo sostenible de la pesca a largo plazo. Finalmente, y de forma general, los encuestados indican que las aspiraciones de desarrollo sostenible dependen de una buena gobernanza apoyada en evidencias que permitan la unidad en la diversidad. Esto se puede hacer conectando las imágenes de los agentes involucrados en la actividad con objetivo y metas específicas, como hemos realizado en nuestro estudio.

7 Conclusiones

Este trabajo tiene como objetivo contribuir al debate sobre cómo la gobernanza de la pesca puede fortalecer el desarrollo sostenible mediante el estudio de las imágenes (Song & Chuenpagdee, 2014; Chuenpagdee et al., 2020). Además, el análisis analiza las relaciones entre el sistema pesquero de la Región de Murcia y objetivos de la Agenda 2030, basándose en el creciente interés que los ODS están teniendo para los responsables políticos y científicos de todo el mundo (Nayak & Berkes, 2019; Aguado et al., 2020). Los resultados obtenidos permiten avanzar en la planificación de una gobernanza más sostenible de la pesca a nivel autonómico, ampliando el alcance territorial de otras investigaciones de ámbito local desarrolladas en la CARM (Aguado et al., 2020) y explorando un elemento como las imágenes de los agentes de interés que, a pesar de su importancia para la implementación de la política pesquera, pasa a menudo por desapercibido en la investigación relacionada con su gobernanza (Song et al., 2013). Las imágenes indican que la gestión sostenible de los recursos pesqueros no puede

lograrse aisladamente de otros objetivos como el crecimiento económico, la buena gobernanza o reducir la vulnerabilidad de las comunidades de pescadores. Este es el primer análisis que trata de exponer las complejas relaciones entre las imágenes que orientan la gobernanza de la pesca y los ODS en la Región de Murcia. Los resultados muestran que 16 ODS y el 50 % de las metas requieren de acciones relacionadas con el sistema pesquero. Por otro lado, también se indica la necesidad de que los responsables políticos tengan en cuenta las compensaciones y sinergias identificadas para incorporar estas metas y su impacto en los procesos de toma de decisiones. Es decir, cuando se lleven a cabo proyectos relacionados con el empleo o el desarrollo de innovaciones se debe tener en cuenta como esto afectará a la pesca. En nuestro caso, la gestión de las imágenes permite ordenar las sinergias y compensaciones existentes, identificando que vías y acciones minimizan las interacciones negativas y mejoran las positivas. Encontramos evidencias de sinergias entre 79 metas y las referencias codificadas relacionadas con el sistema de la pesca. Esto indica que el 47 % de las metas refuerzan la gobernanza sostenible de la pesca. También encontramos evidencias de compensaciones entre el 27 % de las metas y dichas referencias. La mayoría de sinergias y compensaciones están relacionadas con los cambios en el uso del ecosistema marino, la viabilidad económica y las instituciones de gobierno.

Nuestro análisis no identifica que meta es la más importante en relación con la sostenibilidad de la pesca. Los futuros análisis de las imágenes pueden preguntar específicamente por esta cuestión, conociendo la diversidad y relaciones más importantes entre los principios, objetivos y normas para apoyar la planificación y toma de decisiones de la pesca. Más bien, nuestro estudio pretende servir de base para comenzar una discusión sobre cómo la integración de imágenes de distintas disciplinas en la gobernanza de la pesca puede aportar información útil para contribuir al desarrollo sostenible. En nuestra discusión se pone en valor que la sostenibilidad de la pesca solo se puede lograr si la sociedad y su forma de pensar cambia (Nayak & Berkes, 2019). Los ODS pueden ser una oportunidad para orientar la conciencia y acción colectiva hacia el bien común. A medida que las personas conocen la existencia de otras imágenes, más allá de las que guían sus acciones diarias, también lo hace su comprensión de que todos los sistemas que forman la pesca y todas las personas estamos interconectados. Para impulsar este cambio realizamos tres recomendaciones: (1) Las medidas de conservación ambiental deben ser integradas, reformuladas y reenfocadas para incluir a todos los actores sociales, (2) Se deben colocar en el centro de las decisiones y políticas pesqueras los desafíos sociales y (3) desde la unidad en la diversidad se pueden desarrollar estrategias para equilibrar las sinergias y

compensaciones entre el sistema de la pesca y los ODS. Por lo tanto, se sugiere la colaboración de todos los agentes de interés para contribuir a la futura gobernanza de la pesca y realizar estudios futuros sobre cómo la gestión de las imágenes puede contribuir al desarrollo sostenible.

Agradecimientos: Las/os autoras/es desean agradecer la colaboración de todos los actores del sector pesquero que han participado en este estudio. Además agradecen los comentarios y sugerencias de los revisores anónimos, su trabajo ha permitido mejorar el resultado final de nuestra investigación. Finalmente, agradecer a la Facultad de Ciencias de la Empresa de la Universidad Politécnica de Cartagena el apoyo administrativo y financiero para llevar a cabo nuestro trabajo.

Declaración responsable: Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo. Las tareas se han distribuido de la siguiente manera: el artículo ha sido coordinado por Simón Hernández Aguado. Las/os tres autoras/es han participado en la revisión bibliográfica, el análisis y la redacción del artículo. La elaboración de la base de datos y el trabajo de campo ha sido realizada por Simón Hernández Aguado.

Bibliografía

- Aguado, S. H., Segado Segado, I., & Sánchez Vidal, M. E. (2020). Hacia un enfoque espacial multidimensional para analizar los cambios geográficos en la sostenibilidad de la pesca: un estudio de caso en el Campo de Cartagena-Mar Menor. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (85). <https://doi.org/10.21138/bage.2899>
- Aldridge, A. (2001). *Surveying the social world: Principles and practice in survey research*. McGraw-Hill Education (UK).
- Armitage, D., Dzyundzyak, A., Baird, J., Bodin, Ö., Plummer, R., & Schultz, L. (2018). An approach to assess learning conditions, effects and outcomes in environmental governance. *Environmental Policy and Governance*, 28(1), 3-14. <https://doi.org/10.1002/eet.1781>
- Bavinck, M. (2018). Enhancing the wellbeing of Tamil fishing communities (and Government Bureaucrats too): The role of ur panchayats along the Coromandel Coast, India. In *Social Wellbeing and the Values of Small-scale Fisheries* (pp. 175-194). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-60750-4_8
- Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Jentoft, S., & Kooiman, J. (Eds.). (2013). *Governability of fisheries and aquaculture: Theory and applications* (Vol. 7). Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-6107-0>
- Bennett, N. J., Blythe, J., Tyler, S., & Ban, N. C. (2016). Communities and change in the anthropocene: understanding social-ecological vulnerability and planning adaptations to multiple interacting exposures. *Regional Environmental Change*, 16(4), 907-926. <https://doi.org/10.1007/s10113-015-0839-5>
- Berkes, F. (2015). *Coasts for people: Interdisciplinary approaches to coastal and marine resource management*. Routledge.
- Briant Carant, J. (2017). Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals. *Third World Quarterly*, 38(1), 16-41. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1166944>
- Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2009). Governability assessment for fisheries and coastal systems: A reality check. *Human Ecology*, 37(1), 109-120. <https://doi.org/10.1007/s10745-008-9212-3>

- Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2013). *Assessing governability—What's next*. In *Governability of fisheries and aquaculture* (pp. 335-349). Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-6107-0_18
- Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2015). *Exploring challenges in small-scale fisheries governance*. In *Interactive Governance for Small-Scale Fisheries* (pp. 3-16). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-17034-3_1
- Chuenpagdee, R., de la Cruz-Modino, R., Barragán-Paladines, M. J., Glikman, J. A., Fraga, J., Jentoft, S., & Pascual-Fernández, J. J. (2020). Governing from images: Marine protected areas as case illustrations. *Journal for Nature Conservation*, 53, 125756. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2019.125756>
- CREM (2016). *Estadísticas de Pesca. Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia*. Centro Regional de Estadística de Murcia. Retrieved from <http://econet.carm.es/web/crem/inicio/-/crem/sicrem/PU590/Indice58.html>
- Esparza Alaminos, Ó. (2012). *Estudio de la pesca artesanal en el entorno de la reserva marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas: estrategias, efecto de la protección y propuestas para la gestión*. Universidad de Murcia.
- GALPEMUR (2015). *Informe y Resultados. Foro Participativo GALPEMUR*. Grupo de Acción Local de Pesca y Acuicultura de la Región de Murcia. Retrieved from <http://galpemur.es/wp-content/uploads/2017/04/119158-Galpemur-Foro-Participativo-1.pdf>
- GALPEMUR (2017). *Estrategia de Desarrollo Local Participativa de GALPEMUR*. Grupo de Acción Local de Pesca y Acuicultura de la Región de Murcia. Retrieved from http://galpemur.es/wp-content/uploads/2017/04/EDLP_GALPEMUR.pdf
- GALPEMUR (2020). *Proyectos desarrollados dentro de la Estrategia de Desarrollo Local 2014-2020*. Grupo de Acción Local de Pesca y Acuicultura de la Región de Murcia. Retrieved from http://galpemur.es/?page_id=24
- Garza-Gil, M. D., Pérez-Pérez, M. I., & Fernández-González, R. (2020). Governance in small-scale fisheries of Galicia (NW Spain): Moving toward co-management? *Ocean & Coastal Management*, 184, 105013. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.105013>
- Griggs, D., Stafford-Smith, M., Gaffney, O., Rockström, J., Öhman, M. C., Shyamsundar, P., ... & Noble, I. (2013). Policy: Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, 495(7441), 305. Retrieved from <https://www.nature.com/articles/495305a.pdf>

- Herrera-Racionero, P., Lizcano-Fernández, E., & Miret-Pastor, L. (2015). "Us" and "them". Fishermen from Gandía and the loss of institutional legitimacy. *Marine Policy*, 54, 130-136. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.018>
- Islam, M. M., & Shamsuddoha, M. (2018). Coastal and marine conservation strategy for Bangladesh in the context of achieving blue growth and sustainable development goals (SDGs). *Environmental Science & Policy*, 87, 45-54. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.05.014>
- Jentoft, S., Chuenpagdee, R., Bundy, A., & Mahon, R. (2010). Pyramids and roses: Alternative images for the governance of fisheries systems. *Marine Policy*, 34(6), 1315-1321. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.06.004>
- Kanie, N., & Stevens, C. C. (2019). Global transdisciplinary science and sustainable development governance. In *Contesting Global Environmental Knowledge, Norms and Governance* (pp. 73-88). Routledge.
- Kooiman, J. (2003). Governance and governability. In *The New Public Governance?* (pp. 88-102). Routledge.
- Kooiman, J., & Bavinck, M. (2005). The governance perspective. *Fish for life: Interactive governance for fisheries*, 3(11). Retrieved from <http://library.oapen.org/bitstream/id/bed3aa1e-e9a8-42af-81a8-16a4f9f9c5a4/340216.pdf#page=12>
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *The journal of transdisciplinary environmental studies*, 7(1), 1-11. Retrieved from [https://dare.uva.nl/personal/pure/es/publications/interactive-governance-and-governability-an-introduction\(ced27a4a-5fa1-41c9-b34a-63576058307e\).html](https://dare.uva.nl/personal/pure/es/publications/interactive-governance-and-governability-an-introduction(ced27a4a-5fa1-41c9-b34a-63576058307e).html)
- Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Retrieved from <https://www.boe.es/eli/es/l/1983/10/14/12/con>
- Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia. Retrieved from <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2007/03/12/2>
- Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. Retrieved from <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/12/26/33>
- Lim, M. M., Jørgensen, P. S., & Wyborn, C. A. (2018). Reframing the sustainable development goals to achieve sustainable development in the anthropocene—A systems approach. *Ecology and Society*, 23(3). <https://doi.org/10.5751/ES-10182-230322>

- Lynch, A. J., Cowx, I. G., Fluet-Chouinard, E., Glaser, S. M., Phang, S. C., Beard, T. D., ... & Cooke, S. J. (2017). Inland fisheries—invisible but integral to the UN Sustainable Development Agenda for ending poverty by 2030. *Global Environmental Change*, 47, 167-173. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.10.005>
- Maes, M. J., Jones, K. E., Toledano, M. B., & Milligan, B. (2019). Mapping synergies and trade-offs between urban ecosystems and the sustainable development goals. *Environmental science & policy*, 93, 181-188. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.010>
- Morgan, G. (1997). *Images of organization*. Thousands Oaks, Cal.: Sage Publications.
- Nayak, P. K., & Berkes, F. (2019). Interplay between local and global: Change processes and small-scale fisheries. In *Transdisciplinarity for Small-Scale Fisheries Governance* (pp. 203-220). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94938-3_11
- Nilsson, M., Griggs, D., & Visbeck, M. (2016). Policy: map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, 534(7607), 320-322. <https://doi.org/10.1038/534320a>
- Okafor-Yarwood, I. (2019). Illegal, unreported and unregulated fishing, and the complexities of the sustainable development goals (SDGs) for countries in the Gulf of Guinea. *Marine Policy*, 99, 414-422. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.016>
- Pérez-Ruzafa, A., Campillo, S., Fernández-Palacios, J. M., García-Lacunza, A., García-Oliva, M., Ibañez, H., ... & Sala-Mirete, A. (2019). Long-Term Dynamic in Nutrients, Chlorophyll a, and Water Quality Parameters in a Coastal Lagoon During a Process of Eutrophication for Decades, a Sudden Break and a Relatively Rapid Recovery. *Frontiers in Marine Science*, 6(26), 1-23. Retrieved from <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2019.00026/full>
- Pradhan, P., Costa, L., Rybski, D., Lucht, W., & Kropp, J. P. (2017). A systematic study of Sustainable Development Goal (SDG) interactions. *Earth's Future*, 5(11), 1169-1179. <https://doi.org/10.1002/2017EF000632>
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Said, A., & Chuenpagdee, R. (2019). Aligning the sustainable development goals to the small-scale fisheries guidelines: A case for EU fisheries governance. *Marine Policy*, 107, 103599. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103599>
- Singh, G. G., Cisneros-Montemayor, A. M., Swartz, W., Cheung, W., Guy, J. A., Kenny, T. A., ... & Sumaila, R. (2018). A rapid assessment of co-benefits and trade-offs among Sustainable

- Development Goals. *Marine Policy*, 93, 223-231. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.05.030>
- Song, A. M. (2015). Towards a governable co-management in South Korean small-scale fisheries: Interactions of institutions and stakeholders' mindset. In *Interactive Governance for Small-Scale Fisheries* (pp. 687-704). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-17034-3_35
- Song, A. M., & Chuenpagdee, R. (2014). Exploring stakeholders' images of coastal fisheries: A case study from South Korea. *Ocean & coastal management*, 100, 10-19. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2014.07.002>
- Song, A. M., Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2013). Values, images, and principles: What they represent and how they may improve fisheries governance. *Marine Policy*, 40, 167-175. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.01.018>
- Symes, D., Cardwell, E., & Phillipson, J. (2020). UK Small-Scale Fisheries: Status, Devolved Responsibility and the Challenge of Sustainability. In *Small-Scale Fisheries in Europe: Status, Resilience and Governance* (pp. 351-368). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-37371-9_17
- Symes, D., & Phillipson, J. (2009). Whatever became of social objectives in fisheries policy? *Fisheries research*, 95(1), 1-5. <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2008.08.001>
- Voyer, M., Gollan, N., Barclay, K., & Gladstone, W. (2015). 'It's part of me'; understanding the values, images and principles of coastal users and their influence on the social acceptability of MPAs. *Marine Policy*, 52, 93-102. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.10.027>
- Yu, J., & Yin, W. (2019). Exploring stakeholder engagement in mariculture development: Challenges and prospects for China. *Marine Policy*, 103, 84-90. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.036>