

# Desafíos y respuestas en la gestión de recursos pesqueros. El caso de las flotas artesanales en la Andalucía Atlántica

(Challenges and responses in fisheries management systems. The case of artisanal fleets at Atlantic coast of Andalusia)

Florido del Corral, David

Univ. de Sevilla. Dpto. de Antropología Social. Doña María de Padilla, s/n. 41004 Sevilla  
dflorido@us.es

BIBLID [1137-439X (2007), 29; 101-122]

Recep.: 21.11.05

Acep.: 19.10.06

---

*Se analizan formas de gestión pesquera, incorporando criterios como la regionalización, la participación del sector y la ordenación arbitrada desde instancias gubernamentales. Se ofrece una reflexión teórica sobre la irrupción de la co-gestión y de la gobernanza interactiva como modelos de gestión de recursos pesqueros, a cuya luz se presentan casos empíricos relativos a la pesca andaluza.*

*Palabras Clave: Gestión pesquera. Co-gestión. Pesca artesanal andaluza. Política pesquera. Recursos pesqueros. Gobernanza.*

*Arrantza kudeatzeko erak aztertzen dira lan honetan zenbait irizpide erantsiz, hala nola eskualdetzea, sektorearen partaidetza eta gobernuko instantzietatik gauzaturiko antolamendua. Gogoeta teoriko bat eskaintzen da arrantza baliabideen kudeaketa eredu gisa indarrean sartu diren kogestioa eta gobernantza interaktibo direlakoez, eta horren argitan Andaluziako arrantzari dagokion kasu enpirikoak aurkezten dira.*

*Giltza-Hitzak: Arrantza kudeaketa. Kogestioa. Andaluziako eskulangintza arrantza. Arrantza politika. Arrantza baliabideak. Gobernantza.*

*On analyse des formes de gestion de pêche, en incorporant des critères tels que la régionalisation, la participation du secteur et l'aménagement arbitré depuis des instances gouvernementales. On offre une réflexion théorique sur l'irruption de la cogestion et de la gouvernance interactive comme modèles de gestion des ressources de pêche, à la lumière desquels se présentent des cas empiriques relatifs à la pêche andalouse.*

*Mots Clés: Gestion de pêche. Cogestion. Pêche artisanale andalouse. Politique de pêche. Ressources de pêches. Gouvernance.*

## 1. LOS DESAFÍOS EN GESTIÓN DE RECURSOS PESQUEROS PARA LAS FLOTAS ARTESANALES EN EL CONTEXTO ACTUAL

Se ha convertido en un tópico científico hablar de la crisis de los recursos pesqueros. Los informes mundiales (FAO, 2005), los análisis que incorporan una perspectiva histórica (Pauly & McLean, 2002), y el que una buena parte de los especialistas en el análisis pesquero se hayan dedicado a buscar fórmulas institucionales que puedan dar respuestas a esta situación (Kooiman *et alii*, 2005) así lo corroboran. Si desde finales de la década de los setenta parece claro que la dinámica bioeconómica de las pesquerías industriales es insostenible, los años noventa han puesto de manifiesto que las amenazas alcanzan ya a las flotas artesanales, aquéllas que se habían caracterizado por el desarrollo de estrategias menos intensivas, por una relación cambiante pero sostenida a lo largo de prolongados períodos de tiempo con los recursos pesqueros. Sus efectos, por tanto, se han tornado más localizados, y afectan a colectivos sociales muy definidos. Al problema pesquero se une el de la competencia de otros usos sociales y económicos de las zonas litorales y fluviales, que generan nuevos y difícilmente medibles riesgos para las dinámicas ecosistémicas de estuarios y plataformas litorales.

En la actualidad, diversos procesos han venido a conformar un nuevo modelo pesquero en las flotas de pequeña y mediana escala: activación de nuevas pesquerías ante demandas desconocidas hasta el momento, incremento del poder de pesca como resultado de innovaciones tecnológicas, la necesidad de amortizar importantes inversiones en modernización y construcción de buques, limitaciones de accesos a caladeros tradicionales y búsqueda de nuevos territorios de pesca, la puesta en cuestión de tradiciones institucionales comunales para la gestión de los recursos, la especialización comercial... Dinámicas todas que son resultado y causa al mismo tiempo de las transformaciones acaecidas en las expectativas, prácticas y cosmovisiones de las familias de pescadores que eran encuadrados bajo el confuso término de *racionalidad artesanal*.

Es decir, como denominador común a un amplio conjunto de modalidades pesqueras<sup>1</sup> podemos afirmar la imposición de una renovada racionalidad económica (más bien cultural, en su sentido amplio), que se orienta básicamente hacia formas de explotación más intensivas, lo que incide negativamente sobre

---

1. Para el caso andaluz, estamos hablando de las siguientes modalidades: cerco con jareta para la captura del boquerón, y en menor medida de la sardina; arrastre para un amplio conjunto de especies demersales y bentónicas; rastros y dragas hidráulicas para una pesquería muy centrada de la chirla, y un amplio conjunto de artes de anzuelo, aparejos, trampas y artes de red (*artes menores*) para especies demersales y bentónicas igualmente muy variadas (peces, moluscos y crustáceos). Las unidades productivas mayores difícilmente pasan de las 100 toneladas de arqueo (sólo en algunas unidades de arrastre y palangre), y cuantitativa y socialmente las más importantes son las de menos de 10 toneladas. Todas estas unidades productivas venden en las lonjas andaluzas, y la mayor parte de ellas lo hacen en las de los puertos-base, desarrollando su actividad productiva dentro del mar territorial español, aunque la mayoría lo haga en espacios bien delimitados localmente, no demasiado alejados de la costa. Además, hemos de tener en cuenta la existencia de una flota palangrera de largo alcance, con base fundamentalmente en puertos mediterráneos, para la captura de pez espada, túnidos y grandes escualos.

el mantenimiento de los “bienes fondo” o stocks naturales, la biomasa de especies comerciales e incluso otros elementos de los ecosistemas marítimos.

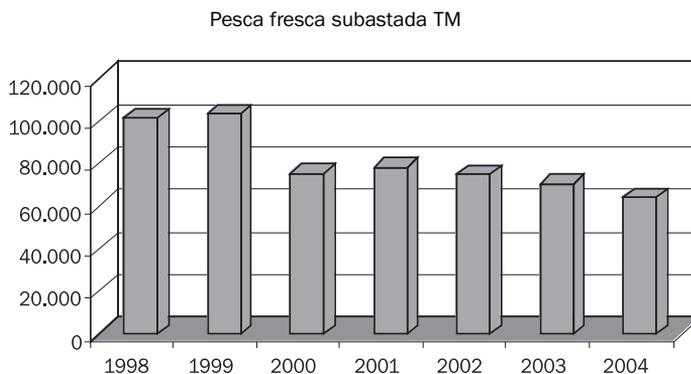
**Cuadro 1. Algunos datos básicos de la flota andaluza por modalidades de pesca**

	Buques	Arqueo (GT)/buque	Producción TM/buque	Ventas €/buque	€/Kg
<b>Arrastre</b>	500	58,20	221,48	159.741	3,36
<b>Cerco</b>	258	28,10	183,89	133.724,67	1,18
<b>Artes Menores</b>	660	7,65	56,54	27.030,32	5,02
<b>Draga hidráulica</b>	92	13,98	119,23	82.438,03	2,70
<b>Rastro</b>	288	60,86	188,19	18.806,30	1,65
<b>Palangre superficie</b>	85	3,39	37,36	73.793,76	4,43
	<b>1.883</b>				

Fuente. Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Junta de Andalucía.

La reubicación en los caladeros propios de la flota de medio alcance egresada de los caladeros marroquíes (2001-2005) no ha hecho sino confirmar este cuadro de circunstancias. De formal global, el resultado más notable ha sido un progresivo declive del conjunto de pesquerías frescas, que es sostenido desde 2001.

**Gráfico 1. Evolución de la producción de pesca fresca de las flotas andaluzas**



Fuente. Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Junta de Andalucía.

Independientemente de que un factor del decremento ha sido la destrucción de una parte de la flota, como resultado de las dificultades económicas y espe-

cialmente del cese de la actividad en el Norte de África, lo cierto es que la preocupación es creciente en los diversos puertos como resultado de las insuficiencias de producción en pesquerías clave como el boquerón, el pulpo u otras especies al fresco muy cotizadas comercialmente<sup>2</sup> –aunque es cierto que otras pesquerías, y con ellas algunos puertos determinados, se han relanzado (Florido, 2005).

Una primera respuesta institucional ha sido el desarrollo de campañas por parte del Instituto Español de Oceanografía (IEO), al objeto de conocer sobre el terreno el estado de los recursos (Ramos y Sobrino, 2002). Pero otro tipo de reacción más interesante para nuestros objetivos teóricos ha sido la puesta en marcha de un amplio conjunto de disposiciones y arreglos institucionales entre los agentes del sector, representados por sus asociaciones (las cofradías de pescadores en mayor medida), y los agentes del Estado, tanto en el nivel central como en el autonómico.

## 2. APUNTES TEÓRICOS SOBRE EL MODELO DEL CO-MANAGEMENT

Existe en la actualidad un paradigma con fuerza creciente, el del *co-management* (cogestión), que insiste en la idoneidad de una reforma institucional y en las prácticas de gobernabilidad, en el sentido de una mayor participación de nuevos agentes. Para su puesta en marcha se requiere un amplio proceso de devolución de competencias y capacidades políticas desde ámbitos centrales a nuevas instancias, que pueden ser los agentes burocráticos de niveles administrativos regionales/locales y/o agentes sociales directamente involucrados (pescadores, comerciantes, agentes de la industria, consumidores, grupos ecologistas...) (Jentoft & McCay, 1995).

Afecta no sólo a la gestión pesquera, sino globalmente a todos los sistemas políticos que han de afrontar la gestión de recursos naturales. *Subsidiariedad* es un concepto político clave en este nuevo paradigma. Este paradigma ha de inscribirse en otro más global, el del *governance approach* (la teoría de la gobernanación, o gobernanza), definible de forma muy sintética como un partenariado entre gobierno y sector pesquero –pescadores y otros agentes sociales del mismo, en el que se establece la distribución de la responsabilidad de la gestión mediante un conjunto de acuerdos institucionales y organizaciones, estableciendo principios y obligaciones, que definen la cooperación entre la Administración y las *comunidades* (Kooiman *et alii*, 2005).

Entre los teóricos del *governance approach* se define sin ambages que la devolución de responsabilidades ha de ser una prioridad política, a pesar de que las instituciones locales y sectoriales hayan sido históricamente desplazadas de sus funciones de gestión por parte del Estado y su aparato burocrático central.

---

2. Algunas pesquerías en concreto han sufrido en la última década colapsos considerables (voraz, 1998, en el caladero del Estrecho de Gibraltar; pulpo, en el caladero de Conil de la Frontera, en 1999) (García del Hoyo, 2003).

La emergencia de este nuevo enfoque político en la arena científico-social se debe principalmente a dos características que se le suponen, y que son ventajosamente comparativas respecto a modelos previos: *democracia*, en tanto que propugna la participación de ciudadanos –de aquéllos que son el objeto de las medidas políticas aceptadas– en el diseño y aplicación de medidas; y *eficiencia*, en virtud de reducir los costes de implementación y lograr mayores niveles de aceptación por parte de los usuarios, cuando éstos han formado parte del proceso decisorio.

Es importante partir de cuál es la estructura de relaciones del denominado *fisheries chain* (cadena pesquera, sistema pesquero en su totalidad, incluyendo desde los factores biológicos a los políticos). Debemos concebir el *fisheries chain* como un complejo sistema de instituciones interrelacionadas entre sí de forma recíproca, que incluye redes, organizaciones, empresas, organizaciones representativas formalizadas, organismos de la Administración, etc. abarcando desde la investigación y la organización política al consumo, pasando por todas las fases de la cadena económica pesquera. Las relaciones entre esta compleja red también oscilan entre los vínculos jerárquicos (política pesquera estatal) a las relaciones más fluidas basadas en la competencia (mercados). Se trata de relaciones que se estructuran en diversos ámbitos (entre gobierno y organizaciones de productores, entre éstos y los agentes comerciales e industrias de procesamiento, entre diversas entidades gubernamentales...), entre los cuales se producen dinámicas de interdependencia e interpenetración (Kooiman *et alii*, 2005). Esta diversidad implica en no pocas ocasiones solapamientos, sobrerrepresentación de algunos actores, debilitamiento de otros..., de modo que es preciso establecer un nuevo conjunto de normas y reglas que mejoren las interacciones comunicativas, políticas y económicas entre todas las agencias involucradas.

Además, un rasgo principal de este conjunto institucional es la transformación permanente de las relaciones entre los agentes que lo participan, de los principios de funcionamiento, de las cosmovisiones que animan las prácticas de los agentes que forman parte del mismo, y la globalización que ha supuesto una transformación importante de los sistemas de relaciones que, con la presencia del mercado y la sociedad civil como polos de acción y estructuración que adquieren –o se pretende que adquieran–, tanto por teóricos como por algunos de los agentes que participan en el sistema, un peso creciente en las interacciones con el Estado. La complejidad y el carácter cambiante de las relaciones que se producen en el sistema pesquero han avanzado hacia un protagonismo empresarial, sobre todo de grandes sistemas empresariales que tienen un papel preponderante tanto en los mercados, crecientemente internacionalizados, como en las decisiones políticas que se toman en relación a formas productivas, relaciones comerciales, sistemas de precios, etc. Los resultados de estas dinámicas afectan directamente a los productores a nivel local y regional, de modo que parece que carece de todo sentido plantear un sistema de gestión que no tenga en cuenta las dinámicas comerciales que afectan a los sistemas productivos (y a los recursos objeto de éstos) a lo largo y ancho del mundo.

Por ello, la perspectiva que se necesita no puede enfocarse de forma compartimentada el Estado, el mercado o la sociedad civil, sino que ha de tener en cuenta la trama de interrelaciones entre las esferas (Kooiman, 2003) y cómo esta red se va desarrollando en relación a cada pesquería. En principio hay que superar la tendencia a despreciar el papel de las organizaciones sociales del sector, y a centrar todo el interés teórico y político en el papel y las interrelaciones entre Estado y mercado, como es habitual (McCay & Jentoft, 1998). Dada la estructuración de las relaciones en los últimos años, se puede deducir una pérdida de capacidad de acción de los productores y de sus organizaciones representativas, mientras que el mercado y sus principios de funcionamiento parecen adquirir una posición predominante. Por ello, la teoría de gobernación para el sistema pesquero debe buscar un reequilibrio de estas inercias. Sólo así los principios de democracia, representatividad, subsidiariedad o corresponsabilidad podrán quedar garantizados (Hobley & Shields, 2000<sup>3</sup>). Además, las propuestas políticas de remodelación deben estar pendientes de las relaciones que se mantienen entre la actividad pesquera y otras actividades costeras, de las propuestas de colectivos sociales que tienen como objeto político la salvaguarda de determinados recursos marítimos, o los debates científicos, más o menos especializados, que pueden afectar a la gobernabilidad del sector pesquero, entendido éste en su aceptación compleja contradictoria y dinámica, como hemos apuntado más arriba.

El nuevo paradigma requiere de un proceso de innovación institucional más ambicioso y profundo, según el cual las comunidades pesqueras se ven involucradas en el proceso político de gestión en iguales condiciones que los agentes burocráticos estatales. Ello implica: a) un cambio en la base cognitiva del paradigma de gestión, integrando el conocimiento científico, los objetivos de gestión y las experiencias de los pescadores, tal y como se ha intentado en Canadá, Alaska, Norte de Europa y en diferentes países de Asia y África<sup>4</sup>; b) una reestructuración de los acuerdos institucionales y organizacionales que tengan que ver con la gestión pesquera, especialmente buscando la participación activa de los agentes sociales; y c) la construcción de diversos niveles político-administrativos que servirán de nuevo edificio para el paradigma.

Se trata, por tanto, de generar un nuevo modo de trabajo que facilite el acceso a la información en todos los niveles y agentes implicados, las interacciones entre los mismos, compartir los principios de funcionamiento, incrementar la transparencia y la corresponsabilidad; de modo que la eficacia y la legitimidad del sistema se vean incrementados en relación a las propuestas previas y que,

---

3. Aquí se presenta un esquema que sirva de referencia para aplicar el paradigma, denominada el TACIRE approach, (acrónimo en inglés) que se basa en las siguientes propiedades: transparencia, co-responsabilidad entre todos los miembros, carácter comprensivo del sistema, inclusividad de todos los actores implicados, representatividad, acceso a la información, y capacidad de maniobra real, de modo que todos los agentes tengan la posibilidad de participar activamente, evitando sistemas de poder jerárquicos permanentes. (Transparent/ Accountable/ Comprehensive/ Inclusive/ Representative/ Informed/ Empowered).

4. Cf. al respecto los casos expuestos en Kooiman *et alii*, 2005, en diversos capítulos de la obra.

por otro lado, el sistema de gestión sea más capaz de generar respuestas autónomas ante influjos crecientemente cambiantes desde el exterior. A partir de este modelo teórico general, la política pesquera podría encaminarse a formas más intensas de cooperación, retroactividad y co-responsabilidad entre todos los agentes implicados: estructura central del Estado, niveles regionales locales del mismo, instituciones representativas de pescadores y de otros colectivos involucrados en el sistema pesquero.

En especial, los teóricos del paradigma reclaman una mayor participación de la *comunidad* (Jentoft, 2000; Agrawal & Gibson, 2001). La profundidad histórica de acuerdos para gestionar formas de explotación de forma comunal es un primer argumento de apoyo a esta propuesta (Collet, 1999), así como que son los propios agentes directamente involucrados en las tareas de explotación y gestión los que deben aplicar o enfrentarse a cualquier medida de gestión. La escala micro-territorial es clave para la implementación de cualquier sistema de gestión, se quiera o no. Claro que una propuesta tal debe ser consciente de que el nivel comunitario en las pesquerías es conflictivo: los tipos y estructuras de las *comunidades* son muy diversas en cualquier contexto geográfico que nos situemos (verbigracia, las costas andaluzas); además, la comunidad encierra a menudo diversos grupos de interés que compiten entre sí por recursos y territorios, no sólo naturales, sino también políticos. Esta conflictividad puede haber aumentado como resultado de las dinámicas de globalización (nuevos intereses, nuevas pesquerías, nuevas competencias...). En realidad, toda esta propuesta se puede vincular al viejo debate sobre la sostenibilidad o no de los sistemas de gestión comunales, como se recoge ya en la crítica revisión a la propuesta de Hardin de 1968 (Fenny *et alii*, 1990), donde se establece explícitamente la vinculación de este debate al resurgimiento del interés por la democracia participativa y el nivel local de participación y diseño político. De hecho ya diversos autores han planteado la reinención de la *comunidad* como objeto de análisis científico y herramienta política (Bauman, 2003; De Marinis, 2005).

También la llamada a la participación política de la *comunidad* ha de vincularse a las reclamaciones de vigorización política de la denominada sociedad civil, que viene siendo un tema de interés teórico cada vez más relevante en el marco de propuestas de democratización de los procesos políticos. En el caso que nos ocupa, se trataría de diferenciar las diversas organizaciones de usuarios y directamente implicados en cuestiones pesqueras (no sólo las asociaciones de productores, comerciantes, industriales, sino también las de usuarios y ecologistas).

Todos estos objetivos son de difícil aplicación, por lo que el paradigma se debe considerar un proceso de aprendizaje, que ha de llevarse a cabo mediante un acercamiento tentativo para todas las partes involucradas. Una de las dificultades más importantes es la distribución de responsabilidades entre agentes *representativos* del sector pesquero en sus diversos ámbitos (Jentoft, Mikalsen, Hernes, 2003). Los criterios pueden ser territoriales (por caladeros), por especies objeto, por sistemas de pesca, etc., pero es difícil evitar que haya ganadores y perdedores en este proceso, de modo que la representatividad de los que parti-

cipen en el proceso de co-gestión sea discutida por el resto de actores. Además, hay que evitar que las medidas adoptadas sean expresión de los intereses particulares de aquéllos que han participado en el proceso decisorio. Ésta es precisamente una de las principales críticas que los defensores del paradigma centralizado hacen al discurso proclive a la co-gestión. En cualquier caso, el papel del Estado central ha de actuar con precisión y cuidado en este tema, evitando la dinámica de ganadores/perdedores.

Por otro lado, las propuestas a favor de la co-gestión se están construyendo a partir de crecientes críticas sobre las formas de gestión pesquera que han sido dominantes en el siglo XX (el paradigma “moderno”), caracterizadas por el protagonismo del Estado, un enfoque centralista y la búsqueda de objetivos diversos: en una primera fase, el desarrollo industrial de las pesquerías; a continuación, la compartimentación territorial de espacios y caladeros para establecer soberanías excluyentes sobre los mismos por parte de los Estados ribereños; más recientemente, salvaguarda del equilibrio producción-recursos en los Estados industrializados y desplazamiento del esfuerzo productivo hacia los territorios y sociedades periféricas (los *países en desarrollo* en el discurso político convencional).

Entre los teóricos de la co-gestión se parte de la premisa de que los conceptos y prácticas aplicados en la “moderna” gestión de pesquerías (medidas técnicas sobre equipos, cierre de censos, distribución de cuotas entre pescadores...) han fracasado en su objetivo principal: el establecer una relación estable entre unidades productivas y recursos (a través de conceptos como *máximo rendimiento sostenible*). El paradigma moderno se basaba en un procedimiento centralizado, diseñado y aplicado de arriba-a-abajo, basado exclusivamente en la ciencia biológica como base cognitiva y con objetivos que han terminado por ser estrictamente biológicos (que también se establecían desde la esfera experto-burocrática). La cuestión de la implementación (basada exclusivamente en medios de control) de estas medidas siempre ha sido un caballo de batalla para el paradigma. La eficacia y la legitimidad del mismo, por tanto, siempre han estado puestas en cuestión. Más aún, el modelo convencional se basaba en aprioris teórico-metodológicos tales como la idea de un mundo-máquina, atravesado por relaciones lineares estables o permanentes, predecibles y susceptibles del control técnico por parte del hombre; esto es, se basaba en la cosmovisión newtoniana del mundo físico y del papel del hombre en el mismo<sup>5</sup>. Sin embargo, la densa trama de relaciones (biológicas, atmosféricas, oceanográficas, laborales, sociales, comerciales, políticas y administrativas...) que conforman el sector pesquero lo hacen poco proclive a una perspectiva analítica y pragmática de este tipo.

Por el contrario, las propuestas de la co-gestión propugnan la adopción de instrumentos más adaptables y flexibles que predictivos, que focalice las rela-

---

5. Eran elementos sustantivos del mismo la idea de oposición pescador/recurso, la promoción de relaciones de explotación sobre el entorno, la hipótesis del control técnico y científico de estas relaciones. Así, se entiende que la gestión de recursos pesqueros es ante todo una cuestión técnica, más que política o de prioridad de objetivos definidos por principios éticos y que el Estado y sus expertos son los medios más eficaces para lograr estos objetivos (Pálsson, 1996).

ciones de retroalimentación entre todos los elementos que conforman el sistema pesquero (los “naturales” y los estrictamente “socio-culturales” y “económicos”) y que busque continuas adaptaciones del sistema a las variaciones incesantes de ese entorno frágil por complejo y versátil. Se trata de una propuesta que ya ha sido formulada en otros ámbitos y en la pesca (Berkes *et alii*. 2001), que busca fortalecer sobre todo las posibilidades de cambios procesuales internos al ecosistema –en un sentido amplio de este concepto, incluyendo aspectos bio- y socio-lógicos–, antes que atender a presiones externas que puedan modificarlo. Ello es porque se enfatizan las capacidades adaptativas y de retroalimentación de los ecosistemas (en este caso, el sistema pesquero en el lato sentido del término). El paradigma renovado de la *governance*, aplicado a la pesquería, busca por tanto atender a las capacidades de auto-organización de las pesquerías ante los influjos externos. En conclusión, una de las propuestas que actualmente se vigoriza es una renovación institucional (en el marco del *governance approach*), que no puede estar basada en las soluciones comunitarias –cuyas condiciones de aparición y ejecución ya no se dan– ni en el paradigma moderno de gestión, por los problemas reseñados.

Un último apunte nos debe servir para repensar el papel del Estado en el nuevo contexto y resituarlo en cuando a capacidades y responsabilidades en la fluida trama de relaciones de la economía política pesquera contemporánea. Se ha convertido en un juicio de partida en la literatura especializada sobre la cuestión que el partenariado entre Estado, mercado y sociedad civil requiere un nuevo contrato social, una fundación institucional (Jentoft & McCay, 2003). Este nuevo contrato traerá como consecuencia una redefinición de las relaciones entre estos tres polos, una nueva división del trabajo, y no tanto un debilitamiento unilateral del Estado, como puede ser la pretensión de activistas de la *liberalización* (mercantilización) de la sociedad, la cultura y la política.

Ahora bien, ello requiere dejar de entender al Estado simplemente como un nivel en la trama política (el denominado *nivel nacional*, que representa a los Estados nacionales). En primer lugar, porque las instancias administrativas locales y regionales también estructuran la gestión pública, *son* Estado. No se trata simplemente de una cuestión terminológica, sino que esta propuesta refuerza las propuestas de interacción, comunicabilidad y corresponsabilidad entre los diversos niveles de la administración, hasta la Unión Europea y las instituciones de ámbito internacional<sup>6</sup>.

El estado nacional y su vocación centralizadora se ha justificado de forma recurrente en la materia de la gestión pesquera en virtud de diversos criterios: control burocrático de los agentes institucionales, salvaguarda del interés público, control de las normas de gestión para que no se establezcan diferencias entre sujetos y colectivos (acceso a recursos, privilegios de unos sobre otros...)...

---

6. Las propias agencias gubernamentales regionales y locales, así como los agentes sectoriales suelen utilizar este concepto restringido de Estado, precisamente para establecer relaciones de oposición antes que de colaboración/comunicación/corresponsabilidad en sus estrategias y discurso políticos.

es decir, la vocación centralizadora descansa sobre algunos de los principios básicos de la racionalidad burocrática, que se han convertido en fuente de legitimidad del ejercicio político. Ello no obstante, no deben olvidarse las dinámicas económicas y políticas de la contemporaneidad que sirven como marco de economía y ecología políticas para el caso de las pesquerías de corto y medio alcance. Tales procesos han puesto en cuestión el papel del Estado central y la virtualidad de su acción en la gestión pesquera. Además, los agentes empresariales y el mercado tienen un protagonismo creciente. También el papel de organizaciones no gubernamentales, como las ecologistas, o las representantes de los productores pesqueros y de otros activos empresarios de la pesca, conformando lobbies crecientemente importantes, juegan su papel en la gobernabilidad de la industria pesquera entendida en su globalidad. En fin, Estado, mercado y sociedad civil son polos activos que se interrelacionan crecientemente, tanto a nivel internacional como en las estructuras locales, para conformar un tejido socio-político y económico caracterizado por su dinamismo y fluidez. Esta nueva trama emergente de relaciones de poder, no puede dejarse al margen en el planteamiento de gobernabilidad y gestión. Por último, tampoco las dinámicas de globalización/localización que afectan a las pesquerías deben entenderse como un factor para el vaciamiento político del Estado. Más bien habría que hablar de rediseñar el papel del Estado en la gestión pesquera.

### **3. LOS REFERENTES EMPÍRICOS: PLANES DE PESCA Y ORDENACIÓN DE DIVERSAS PESQUERÍAS**

Si tenemos en cuenta la nueva racionalidad económica, más intensiva, desarrollada por un amplio espectro de flotas que pesca en aguas propias, nos encontramos con que la activación de instrumentos de gestión para el caso andaluz es ante todo una respuesta institucional exigida por el marco de ecología y economía política de las pesquerías artesanales andaluzas. Diversas medidas de gestión (por su naturaleza jurídica y política, y por su alcance) se han tomado para algunas de las pesquerías económica y socialmente más representativas de los segmentos de corto y medio alcance<sup>7</sup>, y se ha reforzado especialmente en el último bienio (2004/2005): el pulpo (*octopus vulgaris*) desde 1996, el voraz (*pagellus bogaraveo*) desde 1998, y el pez sable (*lepidopus caudatus*) y el arrastre y el cerco desde 2004.

Para entender la activación de estos mecanismos, con una acusada perspectiva local, ha de tenerse en cuenta que el impacto de cualquier política de gestión está territorialmente localizado: es regional/local, según la escala espacial que utilicemos. Esto es particularmente inequívoco en el caso de las pesquerías, que se sustentan en la acción de grupos de usuarios sobre recursos localizados y por medio de expediciones de pesca territorialmente delimitadas (al menos para todas las pesquerías de pequeña escala y para una parte importante de modelos más industrializados). Además, las acciones políticas y de ges-

---

7. Sólo la flota de palangre de superficie, apenas representada en el arco atlántico, no cuenta en la actualidad con un plan, aunque su redacción está en proyecto en la actualidad.

**Cuadro 2. Síntesis de los instrumentos de gestión y ordenación de recursos pesqueros y flotas vigentes en las modalidades artesanales (medio y corto alcance)**

	<b>Medio alcance: cerco</b>	<b>Medio alcance: arrastre de fondo</b>	<b>Pequeña escala: pulpo</b>	<b>Pequeña escala: pez sable</b>	<b>Pequeña escala: voraz</b>
<b>Iniciativa de la Administración Central</b>	<p>Real Decreto 429/2004, de 12 de marzo, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se establecen medidas de ordenación de la flota pesquera de cerco.</p> <p>Orden APA /679/2004, de 5 de Marzo, por la que se regula la pesca con artes de cerco en el Caladero Nacional del Golfo de Cádiz.</p>	<p>Orden APA/3423/2004, de 22 de octubre, por la que se establece un Plan, de carácter urgente, para la conservación y gestión sostenible de la pesquería de arrastre de fondo en el Caladero Nacional del Golfo de Cádiz.</p> <p>Orden APA/2858/2005 de 14 de septiembre, por la que se establece un Plan para la conservación y gestión sostenible de la pesquería de arrastre de fondo en el Golfo de Cádiz.</p>	<p>Orden APA 2438/2005 de 20 de Julio, por el que se establece un plan para la conservación y gestión sostenible de la pesquería del pulpo en el Caladero Nacional del Golfo de Cádiz.</p>	<p>Orden APA/50/2005, de 20 de enero, por la que se establece un plan para la pesca del pez sable en determinada zona del Estrecho de Gibraltar.</p> <p>(*) Se superpone a una iniciativa aprobada el año anterior para la misma pesquería. Afecta a una zona comprendida entre los meridianos Cabo Trafalgar y Punta Camarinal.</p>	<p>Orden de 17 de Junio de 1998 por el que se establece un plan específico de pesca con el arte denominado <i>voracera</i> en determinada zona del Estrecho de Gibraltar.</p> <p>Orden APA/3323/2002, de 20 de diciembre, por la que se establece un plan de pesca para la pesca del voraz en determinadas zonas del Estrecho de Gibraltar.</p> <p>(*) Afectan a una zona comprendida entre los meridianos de Punta Europa y Punta Camarinal.</p>
<b>Iniciativa de la Administración Regional</b>		<p>Resolución de 7 de octubre de 2005, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se aprueba el Plan de Gestión para la pesquería de arrastre en el Golfo de Cádiz.</p>	<p>Resolución de 19 de septiembre de 2005, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se establece para el año 2005 una veda para la pesca de pulpo, en las aguas interiores del Golfo de Cádiz.</p>		<p>Resolución de 20 de septiembre de 1999, de la Dirección General de Pesca, por la que se aprueba el Plan de Pesca para la Ordenación de la Flota Andaluza que opera con el arte de <i>voracera</i> en la zona del Estrecho de Gibraltar.</p> <p>Resolución de 30 de diciembre de 2002, de la D. G. de Pesca y Acuicultura, por la que se aprueba el plan de recuperación para el voraz en el litoral andaluz y ordenación de la flota andaluza que opera con el arte de <i>voracera</i> en la zona del Estrecho de Gibraltar para el período 2003-05.</p>

Fuente: Elaboración propia.

ción que puedan tomar los protagonistas de estas pesquerías son igualmente localizadas. Y las expectativas, las tramas de relaciones, las estrategias... son difícilmente aplicables de una a otra zona. De ahí que cualquier decisión en gestión pesquera, por central que sea, ha de partir de información localizada sobre recursos, caladeros, equipos de pesca, acción de buques, puertos... En este sentido, no debe pasarse por alto que toda decisión de gestión implica decisiones de distribución de derechos, obligaciones..., lo que se convierte en un factor potencial de conflicto entre pescadores. De hecho, es común que, sobre todo, los pescadores que ejercen el modelo artesanal, de pequeña/media escala, hayan recurrido al Estado y su capacidad reguladora y punitiva para que garantice determinados privilegios y derechos de esas comunidades en detrimento de otras, o de otros sectores que entran en competencia con esos pescadores. Es decir, que han pretendido usar del poder estatal para garantizar una distribución dada de derechos (acceso a caladeros, uso de equipos de pesca, cierre de censos...).

En el marco actual de política pesquera, dominado por las capacidades de actuación de la Política Pesquera Comunitaria, es posible que los Estados miembros puedan legislar en ámbitos de aplicación definidos con medidas complementarias de gestión, siempre que las mismas comprometan exclusivamente a los pescadores de ese mismo Estado y no contradigan principios generales de la política europea<sup>8</sup>. Pues bien, esta capacidad viene siendo aprovechada de forma intensiva a lo largo de la última década, especialmente en el último quinquenio, por parte de las administraciones, la central y la autonómica, para el caso de las pesquerías artesanales andaluzas.

Entre los arreglos institucionales aprobados nos vamos a centrar en el *plan de pesca*, caracterizado procedimentalmente por la participación de las organizaciones representativas del sector (cofradías de pescadores<sup>9</sup> y asociaciones de armadores, y sus entidades representativas a nivel andaluz), así como por la complementariedad de la acción política del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en virtud de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado) y de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Junta de Andalucía (en virtud de la Ley 1/2002 de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina), que se centra específicamente en la ordenación del sector artesanal andaluz, aunque entendido en un sentido más estricto del que lo hacemos aquí. La heterogeneidad técnica de las flotas, de sus comportamientos territoriales y la variedad de puertos concurrentes implicados han hecho necesaria la participación de los diversos niveles administrativos. Particular-

---

8. Así queda establecido en el Reglamento (CE) 850/98 del Consejo de 30 de Marzo para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos, por ejemplo.

9. También se ha procedido por parte de la administración autonómica, en el marco de una intensa actividad reguladora, a promulgar una nueva disposición para regular las cofradías de pescadores (Decreto 86/2004, de 2 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores y sus Federaciones), a través de la cual se refuerza el papel consultivo y de apoyo político y administrativo de este tipo de organismos para la ordenación del sector artesanal.

mente ha sido efectiva la complementariedad política: si la administración central, en el ámbito de sus competencias, ha establecido diversas medidas técnicas y de ordenación para determinadas pesquerías, la autonómica ha exigido la redacción de planes de pesca para las mismas, que confirman aquellas medidas y se conciben como requisito para la aprobación de ayudas económicas a armadores y marineros afectados<sup>10</sup>.

En todo caso, nos interesa destacar el intento de superación de los usos institucionales propios de la tecnocracia, fundamentados en la aprobación de TACs (Totales de Capturas Admitidas) y cuotas y en políticas de control de las medidas técnicas diseñadas. Es de aquel otro modo, entendemos, como mejor se puede responder a los desafíos económicos y biológicos que han de arrostrar las pesquerías artesanales andaluzas en la encrucijada actual.

Teniendo en cuenta la importancia creciente del conjunto de modalidades artesanales en todo el territorio suratlántico –pues se han convertido en un sector refugio para los pescadores que procedían de las modalidades más industrializadas, en crisis desde los años setenta–, se promulgó el Real Decreto 1428/1997, de 15 de Septiembre, por el que se regulaba la pesca con artes menores en el caladero del Golfo de Cádiz. Las medidas más novedosas fueron el establecimiento de 48 horas de descanso semanal de forma obligatoria, o la exclusividad de uso de uno de los artes de pesca autorizados (enmalle, anzuelo y trampas) en cada jornada de trabajo. En la disposición adicional segunda de la norma se reconocen “excepciones en pesquerías locales”, en atención a las demandas de las organizaciones profesionales y de la Comunidad Autónoma Andaluza, de modo que se permitiría el mantenimiento de *usos y costumbres tradicionales* en el mantenimiento de artes y condiciones técnicas que no estaban contempladas en el Real Decreto, siempre que tales excepciones se produjeran “*en el contexto de un plan de actividad pesquera previamente acordado*”. Es decir, se establecía la base normativa para la posibilidad de presentar, como resultado de la acción coordinada de organizaciones profesionales y gobierno regional, propuestas de planificación específica, o que atañesen a pesquerías no contempladas en la norma en el segmento de las flotas de *artes menores*. Y precisamente eso ha sido lo que se ha puesto en marcha para las siguientes pesquerías.

### **3.1. Las pesquerías de medio alcance: cerco y arrastre de fondo**

Las flotas de arrastre y cerco que actualmente siguen faenando en el Golfo de Cádiz proceden en una proporción importante (los buques de mayor capacidad de pesca y equipos más potentes) de aquéllas que faenaban en la costa nor-

---

10. Independientemente de que existan medidas idénticas previas, la actualmente vigente es La Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 26 de julio de 2000, modificada mediante las órdenes de 20 de mayo de 2004 y de 1 de agosto de 2005. Mediante esta disposición se regulan, entre otras, las ayudas para planes de gestión y medidas de paralización temporal, bajo la exigencia de aprobación de los Planes de Gestión por el titular de la Dirección General de Pesca y Acuicultura. Así se accede a una reivindicación histórica del sector, que había dejado de emplear las vedas como instrumento de gestión en aguas estatales por carecer de soporte económico alternativo durante la paralización.

occidental de África, con un modelo intensivo que se ha denominado “semi-industrial” (Osuna Llana, 2000) o flota costera o litoral. Las técnicas, organización económica y laboral, los procesos de trabajo, etc. de estas unidades eran similares a las de los buques de sus mismas características, aunque de menor tamaño, que trabajaban en las costas andaluzas. También trabajaban *al fresco* –con algunos episodios concretos ya pasados de producción de salazones y harinas–, y con destino a las lonjas andaluzas. Su racionalidad, posición y funcionalidad económica, sin embargo, es distinta: son más intensivas y especializadas, una parte de estas unidades productivas formaba parte de tejidos empresariales que alcanzan el procesamiento (empresas conserveras sobre todo) y la comercialización, y la obtención de beneficios a corto plazo, mediante el aumento permanente de las capturas, ha sido la racionalidad preponderante. El repliegue progresivo de las flotas andaluzas ha sido un factor determinante para un primer esfuerzo regulador por parte del Estado, con sendas disposiciones ministeriales a principios de los años ochenta (cerco) y noventa (arrastre): ésta territorializada en el ámbito que nos ocupa (R.D. 632/1993 para regular la actividad de los arrastreros en el Golfo de Cádiz) y aquella otra de carácter genérico para todas las pesquerías del Estado (R. D. 2349/1984 que regula las pesquerías de cerco). Se trataba de medidas fundamentalmente de ordenación de la pesquería, estableciendo especies y tallas, tipología y medidas de artes, censos de flotas medidas sobre cambios de base, características técnicas de buques, horarios semanales y territorios de pesca.

Particularmente en el caso del arrastre, se venían planteando conflictos territoriales entre diversas modalidades pesqueras: los de pequeña escala de *artes menores* recriminaban a las vacas la acción de sus artes sobre el lecho marino, mientras que las flotas de cerco las denunciaban, en algunos puertos, por pescar especies pelágicas. En ambas disposiciones se reconocía la posibilidad de establecer topes (cerco) y vedas (arrastre), por parte de la Administración, aunque estas iniciativas no se han empezado a poner en marcha hasta los planes especiales que sobre estas pesquerías han sido puestos en marcha entre 2004 y 2005.

En el ámbito atlántico la modalidad de cerco con jareta se desarrolla por dos tipos de buques: unos de mayor tamaño (con medias de 20 m. de eslora y unas 50 toneladas de arqueo), y que enrolan a tripulaciones de entre 16 y 20 marineros; y otros más pequeños, con entre 10 y 14 tripulantes. Mientras que los buques mayores basan su estrategia productiva en la captura del boquerón, los más pequeños establecen una estrategia más diversificada, que incluye sardinas, caballas y jureles. Ambas flotas, especialmente la primera, se ha renovado intensamente al socaire del sistema de ayudas estructurales europeas, incorporando motores más potentes (de hasta 700/800 cv los buques mayores) y nuevos sistemas de navegación y detección de recursos. Ello ha posibilitado, entre otras cosas, que el radio de desplazamiento de las embarcaciones sea mayor, de forma que entran fácilmente en competencia territorial segmentos de flota que antes estaban ubicados más claramente en espacios de actuación diferentes. Especialmente importante ha sido el que cerca de una cincuentena de embarcaciones procedentes de los caladeros de Marruecos (descontados los que han sido desguazados) se haya reubicado en el caladero nacional, desde 2001.

Teniendo en cuenta las ratios productivas de esta flota, especialmente en su segmento mayor, la consecuencia ha sido el crecimiento de la tensión entre puertos, entre segmentos y una evolución decreciente en las capturas, a excepción de 2001, que fue singularmente bueno para el boquerón. Tradicionalmente, algunos puertos venían estableciendo medidas de regulación de la pesquería, con horarios y topes que obligaban a los pescadores de los puertos. Pero la situación de tensión en el último lustro, y el mayor radio de desplazamiento de los buques, hasta el punto que las zonas septentrionales del golfo se habían convertido en las zonas eminentemente productivas de la pesquería, hicieron imposible el mantenimiento de tales medidas locales.

La dependencia de la flota de mayores dimensiones del boquerón –una especie que históricamente era denostada y sólo se capturaba para su procesamiento industrial–, ha hecho imprescindible la actuación por parte del Estado, que venía siendo solicitada desde el sector pesquero desde 2001, en el momento de reingreso de la parte de la flota que faenaban en Marruecos. La evolución reciente de la producción ha hecho que la regulación de la pesquería y de conservación de los stocks haya sido redactada y aplicada de forma urgente, dado el difícil equilibrio entre equipos cada vez más potentes y recursos agotables. Hay que tener en cuenta, además, que los nuevos equipos de pesca han sido financiados mediante un esfuerzo inversor notable de los armadores, pero facilitado por las ayudas estatales de los fondos estructurales, de modo que las necesidades de amortización rápida impulsan estrategias intensivas.

El plan de pesca para la conservación y gestión sostenible de la pesquería de cerco en el Golfo de Cádiz afecta a más de 100 embarcaciones que tienen licencia para esta actividad, tanto en puertos gaditanos (Barbate, el puerto sequero más importante del litoral, y Sanlúcar de Barrameda) como onubenses (Punta Umbría, Isla Cristina y Lepe-Palos de la Frontera). Trabajan en estos buques más de mil tripulantes. Para su redacción se conformó un grupo de trabajo, integrado por las administraciones central y autonómica y por representantes sectoriales. Las medidas, como es norma, han afectado tanto al recurso –establecimiento de parada biológica financiada durante 45 días, entre noviembre y diciembre–, como a la pesquería. Aquí se obliga a una sola descarga, un tope de capturas diarias para el boquerón y sardina (3 Tm para cada especie), un máximo de días de trabajo al año y la obligación de un descanso semanal continuado de 56 horas, incluyendo un horario de pesca.

El plan de pesca de conservación y gestión de las pesquerías de arrastre, en vigor desde septiembre de 2004 y prorrogado tras su vencimiento anual, ha tenido como motivación añadida los informes del IEO sobre el estado de los recursos de merluza y cigala. Se limita la posibilidad de pesca a un número máximo de días en la mar por año, de días por semana y de horas por día, pero lo más novedoso respecto a la normativa precedente es la aplicación de una parada temporal o veda entre los meses de septiembre y octubre (45 días), con derecho a percepción de ayudas por parte de armadores y marineros. Afecta a más de 200 embarcaciones y casi mil tripulantes.

En ambos referentes se constituyen grupos de trabajo para el seguimiento y modificación de las medidas, ámbitos institucionales en los que participan, además de las administraciones, las entidades representativas y el IEO, cuyo dictamen es considerado clave a la hora de aplicar las modificaciones. En ambos casos, los planes de gestión se han prorrogado por un año más, y en el caso de cerco se ha conseguido la modificación de las fechas inicialmente previstas para la época de veda.

### **3.2. Pesquerías artesanales emergentes: pulpo, voraz y sable**

La pesca con diversos artes de anzuelo ha ido cobrando un creciente peso económico y social (sobre todo en el caso del pulpo) desde los noventa. Las nuevas conexiones con mercados internacionales (pulpo y sable) o con mercados estatales (voraz) han estimulado producciones que, a pesar de ser artesanales, no son tradicionales en la historia pesquera andaluza.

La pesquería del pulpo se ha convertido en una de las más sobresalientes desde los años noventa a esta parte en el litoral atlántico. De ser históricamente una especie con poca salida comercial, ha pasado a convertirse en una producción muy practicada, activada por la demanda de mercados locales, pero sobre todo estatales e internacionales. Especialmente las producciones de las flotas artesanales, que utilizan aparejos de anzuelo (*pulperas*) o trampas (*alcatruces*)<sup>11</sup>, son muy cotizadas –más que las capturas procedentes de la pesquería de arrastre, aunque para este sector también se trata de un recurso valioso comercialmente– y, como ha sido analizado minuciosamente (García del Hoyo, 2003), la producción de puertos como Conil ha colonizado el centro de Merca Madrid, nodo fundamental del sistema de comercialización español.

Cuando el pulpo se *da*, los buques se dedican preferentemente a esta pesquería por requerir menos trabajo y menos costes (sobre todo porque los desplazamientos no son tan largos). Su productividad ha atraído a un número creciente de *furtivos* (profesionales egresados temporalmente de otras flotas, o que salen a faenar fines de semana, o pescadores en paro, o incluso jubilados y *turistas*)<sup>12</sup>. Además, en temporadas extraordinarias de productividad, como la de 1999, las unidades productivas de cerco reorientaban su estrategia productiva y armaban a sus tripulantes con aparejos de pulpo sin dedicarse a la captura de especies pelágicas.

La confluencia de tan variados agentes sociales y unidades productivas con licencias tan variadas, y las expectativas de obtención de ganancias por parte de los que detentaban las licencias en *artes menores*, motivó el desarrollo de medi-

---

11. Se trata de vasijas de barro cocido que se hacen pender de una madre y se calan en el fondo. Los ejemplares de pulpo acuden a las oquedades de las vasijas para usarlas como refugios. Se utilizan en el litoral onubense, mientras que en el gaditano se emplean las pulperas con cebo (sardina).

12. Amplio elenco de agentes sociales que salen a faenar en fines de semana, pero que no se dedican profesionalmente a la pesca.

das locales de gestión, como ocurrió en Conil de la Frontera desde principios de los años noventa (Florido del Corral, 2002). Sin embargo, desde mediados de 1996 y sobre todo en 1997 se produjo un colapso de la pesquería. La primera respuesta de gestión por parte de la Administración debe entenderse en este contexto, con la Orden ministerial de 22 de Noviembre de 1996, mediante la cual establece una talla mínima para las capturas de esta especie (1 Kg) en el caladero del Golfo de Cádiz<sup>13</sup> y prohíbe su extracción a los buques recreativos<sup>14</sup>, confirmando así la solicitud y los intereses de los pescadores profesionales. Esta línea de actuación se ha visto confirmada por el Decreto de la Junta de Andalucía que regula la pesca marítima de recreo en aguas interiores (Decreto 361/2003, de 22 de diciembre, por el que se regula la pesca marítima de recreo en aguas interiores), en la que se prohíbe expresamente que sean capturados crustáceos y moluscos, al objeto de evitar la actividad de pescadores profesionales o ex-profesionales de forma alegal.

En este mismo año (2005), la Administración ha desarrollado dos iniciativas de regulación de esta pesquería. En primer lugar, una orden ministerial aprobada en Julio. Establece un nuevo régimen autorizador, con limitaciones a las artes de trampa (nasas y *alcatruces*) en territorios delimitados (Sancti-Petri), y una veda anual de cuatro meses que se distribuye en dos períodos de dos meses. A continuación, una resolución autonómica para aguas interiores –por lo que sólo afecta a las pesquerías de pequeña escala–, que ha modificado algún punto de la normativa estatal; en particular, la reducción del período de veda hasta un máximo de 90 días. Esta medida es resultado de un acuerdo que incluía al Ministerio, a la Consejería y a las entidades representativas, que han sido las que han promovido la reducción del período de veda.

La pesquería del voraz (o besugo de la pinta) empieza a desarrollarse a principios de los años ochenta, con una decena de barcos procedentes de Ceuta que utilizan el palangre de fondo denominado *voracera*. Los altos rendimientos de una pesquería altamente especializada atrajeron paulatinamente a más y más embarcaciones, hasta captar a la práctica totalidad de la flota de Tarifa (ha habido reconversiones de pequeños cerqueros a buques que pescan ya con *voracera*), más buques agregados de otros puertos como Algeciras o Barbate, ascendiendo a unos 140 buques a mediados de los noventa, los mismos que siguen pescando en la actualidad. La producción de los caladeros situados frente a Tarifa y Algeciras se vio duplicada entre 1990 y 1995. La instalación entonces de un cable submarino para unir los continentes africano y europeo, en las zonas donde se situaban los caladeros de esta pesquería, generó una activa protesta social. La conflictividad arreció cuando los rendimientos de la misma empezaron a ser notablemente decrecientes, especialmente en 1998, cuando se llegó prácticamente a un colapso.

---

13. En la ordenación pesquera vigente se entiende el territorio comprendido entre la desembocadura del Guadiana (frontera portuguesa) y el meridiano de la Punta Marroquí (05° 36" Oeste).

14. Esta prohibición estuvo vigente hasta la promulgación de la norma que regulaba la pesca recreativa en todo el ámbito estatal, en vigor desde 1999. Sin embargo, la Junta de Andalucía promulgó el Decreto 361/2003 de 22 de diciembre que regula esta actividad en las *aguas interiores*.

Este cuadro de factores obligó al Ministerio a poner en marcha el *plan específico de pesca con el arte denominado "voracera" en determinada zona del Estrecho de Gibraltar*, aprobado por Orden de 17 de junio de 1998, complementado por una resolución de 20 de septiembre de 1999 de la Junta de Andalucía con el mismo objeto. Mientras que la disposición ministerial establecía medidas técnicas de limitación del esfuerzo pesquero y de ordenación de la flota, la disposición autonómica desarrollaba además medidas socioeconómicas complementarias que permitían a las familias ejecutar las disposiciones restrictivas, incluyendo una veda o paro biológico. Así, se estableció el cierre del censo de embarcaciones, medidas técnicas en los artes, un paro biológico con ayudas a armadores y marineros. Previamente, los pescadores habían redactado un plan con características similares, y mediante el cual se habían obligado a *topes* de capturas por embarcación. La complementariedad de la acción administrativa, la aplicación de un enfoque local a la misma y la relevancia de instrumentos específicos con el apoyo sectorial son los elementos más destacados de esta iniciativa, pionera en la aplicación de un enfoque local y que responde a los intereses y solicita a un tiempo la participación de los agentes del sector afectado.

Al ser una pesquería muy localizada territorialmente, completamente especializada en esta especie y con un censo cerrado desde 1998, permite un seguimiento científico más intenso, por lo que en los últimos años se han desarrollado diversas iniciativas de análisis científico, desde las perspectivas económica y biológica<sup>15</sup> (García del Hoyo, 2003). Así, se puede decir que es una de las actividades extractivas con un mayor control y asesoramiento científico de las que se desarrollan en el ámbito de análisis: se trata de una experiencia novedosa que podría trasladarse al resto de flotas.

Posteriormente, ambas administraciones han aprobado sendas resoluciones por las que se pone en marcha un nuevo plan de gestión bianual (2003-2005). El Ministerio había aprobado medidas técnicas más restrictivas a los casi 140 barcos censados todavía en esta modalidad, incluyendo vedas permanentes en algunas zonas, reducción de talla mínima y de días permitidos para esta pesca. La Consejería de Agricultura y Pesca aprobaba en su resolución ayudas a los pescadores afectados por la veda temporal y propugnaba la conformación de una Comisión de Seguimiento del Plan, que es asesorada científicamente por el IEO. Este plan, amén de las medidas usuales de censo, limitación de capturas por buque, restricciones técnicas, días de descanso..., presenta como novedad la incorporación en los buques de las llamadas *cajas verdes*, que permiten la localización permanente de las unidades productivas en el caladero, incidiendo en el carácter experimental de las medidas de seguimiento y control, y poniendo de manifiesto la disposición de los pescadores a colaborar en la gestión de la pesquería, aspecto que era resaltado en el texto legal autonómico y que se reflejaba en la composición de la comisión de seguimiento, en la que puede sentarse incluso uno de los armadores de la flota, además de los agentes representativos, como es habitual.

---

15. Así, el IEO desarrolla estudios estadísticos de capturas, de crecimiento, áreas de cría y reproducción, con la colaboración de los pescadores, que embarcan a los biólogos a bordo.

Finalmente, la pesquería del pez sable se ha desarrollado espectacularmente a partir de 2000 en algunos puertos meridionales gaditanos (Algeciras, Barbate y Conil). Se efectúa con palangre de fondo y por las mismas embarcaciones que antes se dedicaban a otras pesquerías menores, pero que ahora se aventuran a caladeros situados a más de 10 millas en las peligrosas aguas del Estrecho<sup>16</sup>. Las capturas del pez sable han sido incentivadas por la demanda de Portugal. Así, hay compradores portugueses instalados en las lonjas andaluzas para distribuir este pescado. Se trata del tipo de pesquería de gran volumen y bajo precio medio, inferior al del pulpo, que sólo es rentable mediante un alto nivel de capturas.

Para 2004 y 2005 se han aprobado sendos planes específicos para esta pesquería, por parte del M.A.P.A., alcanzando a una veintena de embarcaciones. En el último plan anual se prohíben las capturas accesorias, se limitan las dimensiones de los artes y el número de anzuelos, se establece un régimen autorizatorio cerrado, un descanso semanal obligado de 48 horas y la obligación de vender en los puertos de Conil y de Barbate. Aquí debemos consignar que, antes de estas resoluciones, los armadores de los tres puertos base de donde procedían los pescadores de sable acordaron medidas de actuación, incluyendo una zonificación de caladeros, sistemas de rotación por los mismos y descanso semanal.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: ELEMENTOS COMUNES Y VALORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICADOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CO-GESTIÓN**

La selección precedente de casos no incluye todas las medidas de regulación ni todos los planes de pesca que se han puesto en marcha para los sectores artesanales en los últimos años en Andalucía<sup>17</sup>. Pero nos parecen lo suficientemente representativos y atractivos desde el punto de vista teórico como para analizarlos en el marco del animado debate teórico y político de la co-gestión y la gobernanza interactiva.

---

16. Los buques que se vienen dedicando a esta pesquería han transformado su estructura, cerrando las bandas, para así ofrecer mejor condiciones de trabajo, al ser una pesquería realizada a larga distancia.

17. Como la regulación de la pesquería de chirla (*Chamelea gallina*) en puertos onubenses fundamentalmente. Se trata también de una pesquería artesanal emergente, desde principios de los noventa, tras haber sufrido un colapso crítico en los años setenta. Su regulación es una experiencia interesante porque desde el principio se ha incorporado al planteamiento de trabajo la dimensión comercial, con la creación de un *Consorcio para la creación y comercialización de la chirla*, creado, junto con un conjunto de medidas de gestión y ordenación como las que hemos visto, en 1998. La iniciativa partió del sector, para, a partir de esa misma fecha, haber sido confirmada por decretos de regulación por parte de la Junta de Andalucía (el último de los cuales ha sido la reciente Orden de 6 de octubre de 2005, por la que se regula la pesca de la chirla, en el Golfo de Cádiz). Otro ejemplo es la ordenación de la pesca de almadraba, mediante la Orden APA/62/2003, de 20 de enero, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con arte de almadraba y la concesión de las licencias. Se trata de una pesquería que estaba siendo regulada por un reglamento de los años veinte.

En primer lugar, hemos podido apreciar cómo el procedimiento de trabajo se ha convertido en una regla la participación de los pescadores. Esto se puede poner de manifiesto en los casos en que han sido éstos los que han decidido desarrollar planes de pesca que después, reelaborados, han sido aprobados por parte de la Administración. También queda de manifiesto en las inercias burocráticas de consultas a los afectados cuando los agentes de la Administración se deciden a redactar un plan, que siempre es resultado de un proceso de diálogo y transferencias. Además, las comisiones de seguimiento aprobadas para la mayoría de estos planes, en los que están integrados los representantes sectoriales, y aún los propios pescadores, refuerzan este rasgo. Cualquier analista puede valorar estos procesos positivamente, en cuanto que refuerzan la legitimidad de las decisiones y la corresponsabilidad de los armadores. Sin embargo, especialmente en las flotas de medio alcance, incluso los propios representantes reconocen que hay buques que no cumplen lo pactado como reglas del juego para la pesquería o el conjunto del caladero.

Un aspecto novedoso del sistema es que los pescadores se han incorporado también al seguimiento de las medidas y al impacto de las mismas sobre el recurso, tarea que se ve favorecida por la labor de asesoramiento de instancias científicas externas. Este rasgo viene garantizado por la vigencia temporal de los planes, de varios meses, un año o dos, siempre renovables. Conforme este *modus operandi* se vaya viendo reforzado, puede dotar al sistema de extraordinaria flexibilidad y capacidad de respuesta interna y autónoma ante oscilaciones futuras y presiones externas novedosas.

La recuperación de las vedas como medida de conservación generalizada nos retrotrae al sistema de gestión a la filosofía preindustrial. En este campo, la labor de la Administración Autonómica es clave, al permitir aprobar ayudas económicas a armadores y marineros afectados. En general, hemos visto que la coordinación de las diversas agencias administrativas competentes es una característica sobresaliente del sistema. Ello es debido en parte al desarrollo legislativo en materia pesquera en los ámbitos central y autonómico, desde 2001, pero también al convencimiento de los agentes institucionales de que la confianza, la transparencia y la corresponsabilidad son claves para crear un nuevo sistema de gestión más eficiente.

En este sentido, no debe olvidarse que para adoptar medidas de conservación de recursos –por medidas técnicas directas y de ordenación de flota complementarias– que son más restrictivas que las de alcance comunitario, las Administraciones Central y Autonómica se acogen a un reglamento comunitario que así lo permite, siempre que obliguen sólo a los pescadores “nacionales”. Como se trata de pesquerías en su mayoría de corto alcance, y como la experiencia de los pescadores les hacen sabedores de que no hay competencias de flotas extranjeras, éstos han apoyado, cuando no iniciado, la toma de medidas. En cualquier caso, lo que parece evidente es que el papel del Estado sigue siendo trascendental para la ejecución de medidas de gestión.

El sistema de planes de pesca representa la posibilidad de adecuar normas generales a realidades y expectativas localizadas. Sobre todo hemos de valorar su puesta en marcha ante pesquerías emergentes, para las que no había sistema de regulación alguno. También el procedimiento de trabajo se ha aplicado a flotas y técnicas de mucho arraigo, en la idea de resolver algunos de los problemas de la relación flota/recursos. En ambos casos, podemos considerar la herramienta como una adecuada fórmula de aplicación del enfoque *precautorio* que se ha instalado en las nuevas teorías de la gestión pesquera.

En relación al modelo teórico sobre el que hemos reflexionado en el apartado segundo, podemos llamar la atención sobre tres deficiencias: el que no se hayan incorporado mecanismos de actuación comercial –sólo en el caso de la chirla, mencionado pero no estudiado, los armadores implicados en el plan de pesca se han constituido en Organización de Productores–, si bien es verdad que la Junta de Andalucía viene desarrollando una ingente labor de mejora de la comercialización de los productos pesqueros artesanales andaluces. En segundo lugar, el que no se haya avanzado en una mejor integración de sistemas cognitivos: el científico y el *lego*, esto es, el forjado en la praxis del trabajo productivo y de apropiación del medio. Por último, la práctica ausencia en los ámbitos de decisión de otros agentes sociales potencialmente interesados en las decisiones sobre recursos pesqueros: desde agentes comerciales, organizaciones ecologistas y de consumidores o agencias de la Administración Local.

En definitiva, consideramos los planes de pesca como herramientas útiles para iniciar un nuevo proceder en la gestión pesquera, especialmente para los desequilibrios recientes entre poder de pesca, costes de las explotaciones y recursos disponibles. Se trata de un sistema también emergente, tentativo, todavía frágil, y al que habría que dedicar los máximos esfuerzos por parte de todos los actores implicados. De no ser así, no solamente se pondrían en peligro las pesquerías afectadas, sino una metodología de trabajo que puede dar cuenta de los problemas del marco de ecología y economía pesquera actuales. Está en juego la confianza recíproca entre Administración y agentes sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRAWAL, Arun; GIBSON, Clark C. "The Role of Community in Natural Resource Conservation". In: Agrawal, A. y C.C. Gibson (Eds.). *Communities and the Environment: Ethnicity, gender, and the State in Community Based Conservation*. New Brunswick New Jersey and London: Rutgers University Press, 2001; pp. 1-31.
- BAUMAN, Zigmunt. *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI, 2003.
- BERKES, Fikret; MAHON, Robien; McCONNERY, Patrick; POLLNAC, Richard and POMEROY, Robert. *Managing Small-scale Fisheries: Alternative Directions and Methods*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001; 320 pp.
- COLLET, Serge. "The legacy of a Mediterranean Halieutical Common". En: PASCUAL, J. y GARCÍA ALLUT, A. (Eds.): *Antropología de la Pesca. Actas del VIII Congreso Nacional de Antropología*, vol. 3. Santiago de Compostela: Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español y Asociación Galega de Antropoloxia, 1999; pp. 25-36.

Florido del Corral, David: Desafíos y respuestas en la gestión de recursos pesqueros. El caso...

- De MARINIS, Pablo. "16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)". *Papeles del CEIC*, nº 15, 2005; pp. 1-38. Versión electrónica: <http://www.ehu.es/CEIC/Papeles/15.pdf>
- FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2004*. Rome: Food and Agriculture Organization of United Nations, 2005.
- FLORIDO del CORRAL, David. *Un siglo de historia e instituciones pesqueras en Andalucía*. Sevilla: Fundación Blas Infante y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, 2002.
- FLORIDO del CORRAL, David. *Más allá de las cifras del sector pesquero andaluz: marco de economía política y estrategias de los pescadores artesanales del Golfo de Cádiz*. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 208, 2005; ppp. 171-194.
- GARCÍA del HOYO, Juan José (Dir). *Análisis bioeconómico y estadístico de pesquerías artesanales andaluzas*. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, 2003.
- HOBLEY, M and SHIELDS, D. *The reality of trying to transform structures and processes: Forestry in rural livelihoods*. Overseas Development Institute, Working Paper 132, 2000; 76 p.
- JENTOFT, Svein. "The Community. A Missing Link of Fisheries Management". In: *Marine Policy*, vol. 24, 2000; pp. 53-59.
- JENTOFT, Svein and McCAY, Bonnie. "User-Participation in Fisheries Management. Lessons Drawn from International Experiences". In: *Marine Policy*, vol. 19, 1995; pp. 227-246.
- JENTOFT, Svein and McCAY, Bonnie. "The Place of Civil Society in Fisheries Management: A Research Agenda". In: D.C. Wilson, J. Raakjaer Nielsen and P. Degnbol (Eds.): *The Fisheries Co-Management Experience Accomplishments, Challenges and Prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.
- JENTOFT, Svein; MIKALSEN, Knut H. and HERNES, Hans-Kristian. "Representation in Fisheries Co-Management". In: D.C. Wilson, J. Raakjaer Nielsen and P. Degnbol (Eds.): *The Fisheries Co-Management. Experience, Accomplishments, Challenges and Prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.
- KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
- KOOIMAN, Jan; BAVINCK, Maarten; JENTOFT, Svein and PULLIN, Roger (Eds.). *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
- McCAY, Bonnie and JENTOFT, Svein. "Market or Community Failure? Critical Perspective on Common Property Research". In: *Human Organization*, 57, 1, 1998; pp. 21-29.
- OSUNA LLANEZA, José Luis. "El sector pesquero andaluz; estrangulamientos y tendencias". En: *Cuadernos económicos de Granada*, nº 12, 2000; pp. 97-115.
- PÁLSSON, Gisli. "Relaciones humano-ambientales: orientalismo, paternalismo y comunismo". En: Pálsson, G. & Ph. Descola, (Eds.) 1996: *Naturaleza y Sociedad. Perspectivas antropológicas*. Madrid: Siglo XXI, 1998; pp. 80-100.
- PAULY, Daniel and MaCLEAN, Jay M. *In a perfect Ocean: The state of Fisheries and Ecosystems in the North Atlantic Ocean*. 1ª Ed. Washington, London: Island Press, 2002.
- RAMOS, Fernando y SOBRINO, Ignacio. "Campañas de recursos pesqueros". En: *Ruta pesquera*, nº 33 (Julio/Agosto), 2002; pp. 38-40.