

Gobernabilidad, legitimidad y discurso científico: el papel de las ciencias sociales en la gestión de la pesca de bajura

(Governance, legitimacy and scientific speech: the role of social sciences in the management of coastal fisheries)

Alegret, Juan Luis

Univ. de Girona

Grupo de Estudios Sociales de la Pesca Marítima

Plaza Ferrater Mora, 1

17071 Girona

juan.alegret@udg.es <http://biblioteca.udg.es/gespm>

BIBLID [1137-439X (2002), 21; 13-25]

Las propuestas para la gestión de la pesca están encontrando serias limitaciones en las disciplinas tradicionalmente encargadas de ello: la biología y la economía, para ampliar su ámbito de análisis. En este trabajo tomamos como referencia la pesca de bajura para analizar algunas de estas problemáticas como la legitimidad, la gobernabilidad y el papel de los investigadores, mostrando cómo las Ciencias Sociales pueden sumarse al trabajo interdisciplinar sin el cual, la heterogeneidad y complejidad de la pesca no puede ser analizada de una forma global.

Palabras Clave: Antropología de la pesca. Gestión de pesquerías.

Arrantzaren kudeaketarako proposamenak muga larriak aurkitzen ari dira tradizioz horretaz arduratu diren diziplinetan —biologia eta ekonomia— beraien azterketa-eremua zabaltzeko. Lan honetan baxurako arrantza hartzen dugu erreferentziatzat arazo horietako batzuk aztertzeko, hala nola legezkotasuna, gobernagarritasuna eta ikertzaileen eginkizuna; halaber, erakutsi egiten da nola erants dakizkiokeen Gizarte Zientziak diziplinarteko lanari, hori gabe arrantzaren heterogeneotasuna eta konplexutasuna ezin baitira modu globalean aztertu.

Giltza-Hitzak: Arrantzaren antropología. Arrantzalekuen gestioa.

Les propositions pour la gestion de la pêche rencontrent de sérieuses restrictions dans les disciplines qui s'en chargent traditionnellement, la biologie et l'économie, pour élargir leur secteur d'analyse. Dans ce travail, nous prenons comme référence la pêche côtière pour analyser quelques-uns des problèmes tels que la légitimité, la capacité à gouverner et le rôle des chercheurs, en montrant comment les sciences sociales peuvent s'ajouter au travail interdisciplinaire sans lequel l'hétérogénéité et la complexité de la pêche ne peut être analysée d'une façon globale.

Mots Clés: Anthropologie de la pêche. Gestion de pêcheries.

En este trabajo nos proponemos hacer una reflexión sobre el papel de las Ciencias Sociales en el proceso de toma de decisiones inherente a la acción de gobierno de la actividad productiva pesquera de bajura¹.

Partimos del presupuesto que, tal y como está organizado actualmente el sector de bajura, en el proceso de toma de decisiones para su gestión formalmente intervienen tres actores principales. Los gobiernos, ya sean el europeo, el estatal o los autonómicos; los científicos, ya sean a través de las instituciones de investigación adscritas al gobierno o autónomas y de los Consejos Científicos de Pesca o similares, o las consultorías privadas; y por último los propios pescadores, ya sea mediante sus propias reglamentaciones y acuerdos internos o mediante las instituciones creadas para organizar su consulta y participación en la gestión.

Desde la perspectiva de las instituciones gubernamentales, las grandes líneas de la política pesquera que se ha aplicado al subsector de bajura, sobre todo a partir de la década de los sesenta, ha sido una política muy poco adaptada a las especificidades de este subsector, por no decir que la pesca de bajura ha sido la gran olvidada a costa de la potenciación de la pesca de altura y gran altura.

Una consecuencia clara de todo esto ha sido la evolución negativa que ha seguido la pesca de bajura en las cuatro últimas décadas. Por una parte no ha dispuesto de una política de gestión propia y adaptada a las especificidades de una pesca a pequeña escala, organizada fundamentalmente en base a la pequeña producción mercantil, con una actividad muy dispersa geográficamente, fuertemente localista y territorializada, etc. Por otra parte, y también a consecuencia de lo anterior, las políticas que se han aplicado a la pesca de bajura han sido -y siguen siendo- las mismas que se diseñaron para el sector de altura en un período de fuerte desarrollo económico, con las graves consecuencias que esto ha tenido y que son de todos conocidas: sobrecapacidad, sobreesfuerzo, sobrecapitalización y agotamiento generalizado de los recursos.

Desde un punto de vista geográfico o regional, la distinción entre la pesca de bajura desarrollada respectivamente en el litoral atlántico y en el mediterráneo tampoco se ha tenido en cuenta en la medida que las especificidades de cada región o ecosistema así lo requerían. En los casos en que sí que se ha tenido en cuenta esta distinción geográfica como en la Ley de Pesca de Arrastre en el Mediterráneo, o las leyes regionalizadas para la pesca del cerco, entre otras, los aspectos que fundamentalmente se han considerado han sido los relativos a los instrumentos de control del esfuerzo, sin llegar a

1. Aquí utilizamos el concepto de pesca de bajura, tal y como aparece en el lenguaje administrativo, como sinónimo del concepto más genérico que incluiría a la pesca artesanal, la de pequeña escala, la de litoral, la pequeña producción mercantil pesquera, etc. Somos conscientes del problema que esta propuesta reduccionista supone pero lo hacemos en aras a favorecer la comunicación.

establecerse verdaderas políticas regionales de pesca que se adaptasen mejor a las especificidades de cada región.

A partir del traspaso de competencias a los gobiernos autónomos en materia de pesca marítima que se inició en la década de los ochenta, se establecieron las bases para una regionalización de la gestión de la pesca. Sin embargo, debido al conflicto de competencias planteado entre el gobierno central y algunos gobiernos autonómicos, el proceso de regionalización se ha visto reducido a su mínima expresión al dictaminar el tribunal constitucional que las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de pesca marítima no pueden ir más allá de las aguas interiores de cada comunidad, manteniéndose de este modo un nivel de centralización de la gestión que imposibilita la descentralización real y por tanto no ayuda a la coparticipación ni a la adaptación de las reglamentaciones a las especificidades de cada ecosistema o sociedad.

Sin embargo, desde la perspectiva de la dimensión organizativa del sector pesquero a nivel estatal, la distinción entre pesca de bajura y de altura sí que se ha mantenido claramente diferenciada y operativa. El subsector de bajura ha estado, y sigue estando, representado por las Cofradías de Pescadores y sus Federaciones, organizaciones con un fuerte cariz localista y gremial, frente a la representación del subsector de altura y gran altura organizada en torno a asociaciones de armadores y los sindicatos con un carácter más sectorial y empresarial.

El hecho de que se haya mantenido esta separación en la representación de intereses entre la pesca de bajura y la de altura, mientras el marco jurídico y político se mantiene centralizado, denota lo que desde nuestro punto de vista podríamos calificar como la marginalidad del sector de bajura en relación al conjunto de la política pesquera. Esta marginación, sin embargo, es una característica de la situación de la pesca de bajura en todo el mundo.

La pesca de bajura ha ido perdiendo posiciones en relación a la pesca industrial como resultado de diversos procesos de clasificación, distinción y separación fuertemente ideologizados en los que prevalece una visión reduccionista de la riqueza producida y del valor adaptativo de este tipo de pesca.

Para la mayoría de los científicos que se mueven en el área de la bio-economía, la pesca de bajura se define y analiza exclusivamente a la luz del discurso hegemónico de la pesca industrial. Este discurso se presenta como la defensa de un productivismo más centrado en la eficacia económica que en la eficacia social de los sistemas de pesca; la defensa de los intereses de grandes propietarios de medios de producción, propietarios absentistas o empresas multinacionales y gobiernos a los que les preocupa más el incremento de la producción y de las exportaciones, que la explotación sostenible y racional de los recursos renovables; la defensa del incremento de la productividad frente a la sostenibilidad mediante la financiación de más investigaciones desde

una perspectiva biológica y bio-económica que no socio-económica o social, etc. (Breton, 1994).

Por este motivo todos los factores descritos anteriormente no son neutros a la hora de escoger o proponer las líneas de investigación pertinentes y de ahí, por ejemplo, el interés de ciertos sectores por mantener un tipo de distinciones analíticas entre pesca de bajura y pesca de altura que favorezcan esta visión de las cosas, esa perspectiva ideológica.

LA POLÍTICA PESQUERA Y EL PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Si analizamos detenidamente las leyes, reglamentos, planes o programas de gestión relativos a la pesca marítima de bajura vigentes en la actualidad en nuestro país, fácilmente podemos darnos cuenta que muchos de ellos se han elaborado, promulgado e implantado sin que previamente se haya definido claramente cuál era el objetivo político que se pretendía alcanzar, más allá de intentar dar una respuesta puntual a un problema o conflicto concreto, casi siempre de orden socioeconómico que se presenta como un problema de gestión.

Sin embargo, el mundo de la pesca no es así de simple, uniforme y estático como se suele presentar. Si consideramos la pesca como un ámbito más de la actividad social, es sorprendente la hegemonía del enfoque instrumental centrado en los temas de la gestión, y en particular de la gestión de las pesquerías en términos de cantidad de pescado capturado o de rendimiento económico obtenido. Desde una perspectiva histórica esto es comprensible si consideramos el interés dominante que ha prevalecido, tanto desde el discurso científico como desde el político-administrativo y en el que todos los esfuerzos se han dirigido a uno de los aspectos concretos de la pesquería: el control de los recursos.

Este énfasis en la priorización de la dimensión instrumental de la gestión de la pesca queda paradigmáticamente representado en el propio concepto de gestión, así como en el énfasis y en el uso que de él recurrentemente se hace en los ámbitos con responsabilidad en la política pesquera.

Estamos convencidos que la actual perspectiva instrumentalista de la gestión pesquera debe ser modificada, para ampliarla y abrirla a otras nuevas perspectivas, “socializándola” y “politizándola”. Por una parte se debería ir más allá en el análisis de la gestión de la pesca y empezar a preocuparse por la gobernabilidad del proceso pesquero. Por otra parte deberíamos ir más allá en la identificación y solución de problemas y avanzar en la dirección de la creación de propuestas alternativas y oportunidades (Kooiman, 1999: 5), que hagan además de sostenible, gobernable el proceso de pesca.

En el proceso de toma de decisiones políticas, bien institucionalizado y característico del sistema de gestión actual, con demasiada frecuencia se

intenta derivar hacia la ciencia y los científicos la responsabilidad de dar solución a problemas políticos con instrumentos técnicos. La situación se ha agravado en los últimos años cuando algunos científicos, sin llegar a darse cuenta de la dimensión tecnocrática de sus propuestas, y protegidos bajo la aparente objetividad del discurso científico, han coadyuvado a este proceso, lento pero constante, de tecnocratización de la política pesquera, imposibilitando que la dimensión social y política se hagan presentes, con los resultados negativos que ello está suponiendo en relación a la creciente ingobernabilidad del sector.

La distancia entre gobernantes -administradores de la pesca- y gobernados -pescadores/empresarios- en el mundo de la pesca de bajura se está haciendo cada vez más grande y la mediación instrumental que deberíamos hacer los científicos, en vez de mejorarla, la está agravando. No es de extrañar entonces que en este contexto, conceptos como cogestión, gobernabilidad, legitimidad, percepción de la crisis o percepción del estado de los recursos, cumplimiento de las normativas, conocimiento local, etc., se estén constituyendo -o deberían constituirse- en los objetos de estudio más relevantes para las Ciencias Sociales en general y la Antropología Social en particular, en su intento de colaboración interdisciplinar para el estudio de la pesca marítima.

EL TRABAJO CIENTÍFICO EN LA GESTIÓN DE LAS PESQUERÍAS

En la división social del trabajo que caracteriza a nuestra sociedad contemporánea, uno de los papeles asignados a los científicos, además de la producción de conocimiento, es dar argumentos fundados a los políticos para que puedan tomar sus decisiones de una forma razonable y justificada. De este modo, los científicos en su papel de expertos, jugamos el rol de “argumentadores” o “validadores” de las decisiones políticas, y de esa realidad no nos podemos abstraer aunque apelemos a todos los argumentos de objetividad posibles, por la sencilla razón que una cosa es la producción de conocimiento y otra el uso que de él se hace.

Pero en los Estados modernos, los informes científicos y/o técnicos históricamente han actuado, y siguen actuando ellos mismos, como manifestaciones del poder del Estado. Por este motivo, los informes utilizados por los decisores políticos deben ser analizados desde las Ciencias Sociales también -no exclusivamente- como prácticas administrativas que se explican en el contexto que se producen: poder-saber-regulación.

En el proceso de gubernamentalización de los Estados modernos que se produjo a partir del siglo XVIII, el control administrativo de la sociedad se transformó en una nueva forma de poder apoyado en tres ámbitos del saber: el saber de gestión, el saber de investigación, el saber de inquisición (Foucault, 1985). En España, ya en el siglo XVIII, tenemos los primeros ejemplos de Informes o dictámenes “científicos” elaborados por expertos-funcionarios,

o por encargo del gobierno, sobre temas pesqueros que fueron utilizados en el proceso de toma de decisiones. Este es el caso, por ejemplo, del informe elaborado por Fray Martín Sarmiento (1757) a propósito de las Almadrabas de la Casa Ducal de Medinaceli², o del encargo realizado por el Conde de Floridablanca durante su mandato al frente de la Secretaría de Estado (1777-1791), informe que dio como resultado el *Dictamen del Consejo Supremo de Castilla y sus tres fiscales, manifestando a su Magestad sobre el fomento de Pesquerías* (1781)³. Culminado todo ello en el trabajo paradigmático realizado por el funcionario de la Corona D. Antonio Sañez Reguart, titulado *Diccio - nario Histórico de los Artes de Pesca Nacional (1791-1795)* y que le fue encargado por el Rey Carlos III en su intento ilustrado de ordenar las pesquerías del reino. En este mismo sentido deben entenderse los Reglamentos de Pesca elaborados por D. Manuel de Zaldive por encargo del mismo rey y relativos a la Matrícula de Mataró en 1763 (MAPA, 1982) y a la Matrícula de Vilanova i la Geltrú de 1773 (Zaldive, 1952).

En el siglo XIX estos procesos de elaboración de conocimiento formal sobre la pesca se intensificaron, paralelamente al incipiente desarrollo del capitalismo en el sector, llegando a crear un saber propio del Estado que se apoyaba en los informes de los expertos que actuaban como vínculo entre el saber y el poder. En paralelo a los informes, e íntimamente relacionados con ellos, en el siglo XIX también aparecieron las primeras estadísticas, que inicialmente actuaban como “ciencia de Estado”, para posteriormente, mediante su relativa desvinculación orgánica del Estado, convertirse en las actuales Ciencias Sociales adscritas ahora a las cátedras de las universidades o a los institutos de investigación más o menos dependientes del poder del Estado. Es de este modo como, en contextos institucionales, el saber se impregnó de poder, pasando a ser ejercido, no ya por los librepensadores, sino por expertos con reconocimiento institucional como los médicos, los psiquiatras, los profesores o los científicos en general. En el caso que nos ocupa relativo a pesca marítima, estos expertos han sido, y siguen siendo hasta hoy, los biólogos especializados en temas marinos o pesqueros vinculados directa o indirectamente a la administración del Estado.

Actualmente, una parte importante del trabajo de los científicos relacionados con la pesca y vinculados a Institutos (IEO, CEM-CSIC), Departamentos Universitarios, consultorías privadas, etc., consiste en elaborar informes científico-técnicos por encargo directo o indirecto de las diferentes administraciones europea, estatal o regional. El resultado de estos trabajos pueden y deben ser analizados también desde la perspectiva sociopolítica: ¿cómo,

2. De los atunes y de sus transmigraciones y conjeturas sobre la decadencia de las almadrabas; y sobre los medios para restituirlas. Manuscrito de la Biblioteca de la R. Academia de la Historia, Madrid. Sig 9/5918. Reproducido en: LÓPEZ LINAJE & ARBEX (1991: 61-99).

3. AHN, Sec. Estado. Leg. 3012 (46 pp.). Los Consejeros que firman el Dictámen son: Joseph Herberos, Marqués de Contreras; Luis Urries y Cruzat; Juan Acedo Rico; Manuel de Villafañe; Manuel Doz; Blas de Hinojosa y Manuel Fernández Vallejo.

por qué, por quién, para qué son encargados, elaborados, utilizados y/o ignorados?

Una primera respuesta a esta pregunta es que, la posesión de información da seguridad al decisor porque ayuda a legitimar su decisión reforzándola con el poder simbólico de la "verdad científica". Es de este modo como el discurso científico puede llegar a ser instrumentalizado por el poder político, sobre todo en contextos en los que no se tiene clara cuál es la política de gestión que se quiere o que se puede aplicar, debido a los costes socio-políticos que pueda conllevar su aplicación o a la simple incapacidad para elaborarla.

Actualmente la gestión de la pesca se presenta muchas veces como un proceso meramente técnico, utilizando un lenguaje y una retórica propios, que al no estar al alcance de los pescadores, o del público en general, limita en gran medida su inteligibilidad y por tanto su legitimidad. Así, después de planteado un problema y "consultados los científicos", las regulaciones elaboradas por los administradores pasan a ser "las mejores posibles con los datos científicos en la mano", utilizando la expresión más al uso. En el mejor de los casos, a los pescadores se les pide su opinión, pero los problemas se reducen a una racionalidad instrumental, mientras la política -el fondo de la cuestión- y la práctica social -los demás problemas vinculados- normalmente quedan fuera del proceso de consultas.

Pero esta racionalidad característica del modelo tecnocrático, tiene un grave inconveniente pues no deja lugar para la acción comunicativa y genera problemas de legitimidad que quedan palpablemente puestos de manifiesto, por ejemplo, en la poca confianza que existe actualmente entre los pescadores, administración pesquera y comunidad científica.

Actualmente, la acción comunicativa entre los pescadores de bajura y las administraciones normalmente se reduce a una serie de reivindicaciones, más o menos puntuales, recurrentes y coyunturales, que los primeros hacen a los segundos siguiendo la tradición corporativista característica del sector (Alegret, 1990).

Estas reivindicaciones se suelen vehicular a través de un discurso orientado hacia las relaciones, antes que hacia las normas, lo que tiene serias consecuencias para que puedan ser tenidos en cuenta o escuchados. Por ejemplo, históricamente, las relaciones institucionales personalizadas han sido las que más han cuidado los pescadores (trato directo y personal, aunque sea de carácter clientelista con Almirantes, Comandantes de Marina, Secretarios Generales de Pesca, o funcionarios en general. Estos, mediante comidas, visitas protocolarias, invitaciones a presidir actos, o recepciones ritualizadas en las que se pone palpablemente de manifiesto el reconocimiento de la autoridad. Sin embargo, en general hoy en día los pescadores ya no pueden mantener este mismo tipo de relación, ni con la Guardia Civil del Mar, ni con los funcionarios de las administraciones pesqueras regiona-

les o estatales fuertemente tecnocratizadas o burocratizadas, aunque no por ello despolitizadas.

Las consultas que regularmente hace la Administración a las Cofradías como Corporaciones de Derecho Público en su calidad de órganos formales de consulta y colaboración con la Administración, realmente no ayudan a ésta a tener un conocimiento detallado de la opinión real de los pescadores, ni sobre los problemas reales existentes en la pesca, ni facilitan información sobre las deficiencias en la aplicación de las normativas. Eso es así, entre otras cosas, porque el método de construcción del conocimiento utilizado por la administración no es el adecuado desde el punto de vista científico, aunque sí que lo pueda ser para el quehacer político inmediato: detectar los conflictos, conocer la temperatura política de un puerto o una la región, etc. La administración normalmente está más preocupada por la temperatura del problema o del conflicto que por el fondo del problema pesquero sobre el que tiene responsabilidades, quizás debido a la inmediatez de su mandato que no suele coincidir con la escala temporal de los problemas que se plantean.

Tampoco desde el punto de vista de los pescadores, la relación que mantienen con las administraciones les ayuda demasiado a mejorar el conocimiento real de la situación en la que se hallan inmersos. Muchos pescadores están convencidos de que es solo desde el propio sector -siendo pescador-, como se puede llegar a conocer realmente la pesca, o sea, los problemas y las soluciones, cayendo de este modo en posiciones claramente esencialistas que hacen muy difícil el diálogo y la colaboración.

El punto de llegada de todo este lento pero constante proceso de cambio social descrito hasta aquí es la creciente ingobernabilidad del sector pesquero que se observa en el momento actual, sobre todo en la pesca de bajura, ya que en la de altura los parámetros son otros muy distintos y no entran en el objetivo de este trabajo.

EL PAPEL DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Para hacer posible la participación e incorporación de las ciencias sociales a la gestión la pesca, ante todo será necesario superar las limitaciones formales establecidas por las perspectivas científicas hegemónicas hasta ahora en la investigación aplicada en ese campo.

De todos es sabido que dos disciplinas dominan actualmente el ámbito científico relacionado con la gestión pesquera, aunque con niveles de implantación muy diferentes: la biología, totalmente institucionalizada y dominando el discurso científico sobre la gestión de la pesca, y la economía, aún emergente, pero en vías de consolidación.

La biología se ha venido centrando en el estudio de especies particulares con interés comercial y en menor medida en sistemas de especies. Para

la economía el interés se ha centrado principalmente en los problemas del mercado y en los regímenes de propiedad del recurso y el acceso a las zonas de pesca. Sin embargo, ha hecho falta que los modelos productivistas vigentes hasta ahora centrados casi exclusivamente en los aspectos biológicos se vieran confrontados al agotamiento alarmante de los recursos debido a la sobrepesca y/o a fenómenos de sobrecapitalización, para que su validez haya empezado a ser cuestionada.

Además, en los modelos de análisis biológicos o bioeconómicos utilizados hasta ahora, existen multitud de aspectos que no reciben la atención que deberían, vistos desde la perspectiva de las ciencias sociales. Nos referimos a temas tan diversos como los niveles de organización interna y de institucionalización de la actividad en las comunidades de pescadores que hacen posible la aplicación de políticas de cogestión; las interacciones entre la actividad pesquera y la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas marinos; la interdependencia entre la evolución del mercado y las capturas tanto a nivel local, regional como internacional; la importancia de la pesca como única fuente de aportación proteínica en economías de autosubsistencia y los desequilibrios que provoca en ellas la formación de un mercado; la etnicización y/o proletarización de una parte de las tripulaciones en respuesta a la evolución del mercado laboral y los cambios sociales o tecnológicos; la tendencia a la “privatización” de la gestión mediante la redefinición de los derechos de propiedad (acceso y extracción) de los recursos, el impacto sobre la organización de la fuerza de trabajo que provoca la incorporación de nueva tecnología, entre otros muchos temas de estudio propios de las ciencias sociales.

La situación actual nos muestra cómo por una parte los biólogos y los economistas han estado mayoritariamente implicados en el estudio de la pesca industrial, dado que es el sector de la producción que genera mayor riqueza en el mercado y mayores fondos para la investigación, mientras que los pocos investigadores que trabajamos desde las ciencias sociales normalmente nos hemos centrado en el estudio de la pesca de bajura, artesanal o de litoral y en sus comunidades.

No debe extrañarnos entonces que la mayor parte de las administraciones pesqueras, cuando intervienen sobre la pesca de bajura, continúan utilizando como referencia para la gestión los modelos biologicistas, economicistas y estadísticos diseñados para la pesca industrial, en su intento de explicar la actividad pesquera de bajura o artesanal como una actividad marginal en vías de extinción. Es así como se aplican de forma acrítica a la pesca de bajura las encuestas y los cuestionarios pensados para la pesca industrial, que dan prioridad a la información relativa a las especies o a los instrumentos de pesca, las embarcaciones o los precios relativos, pero muy poca relevancia a los datos relativos a la cantidad y tipo de dedicación de los productores; su grado de especialización, su edad, el número de personas que de él dependen, la percepción que tienen sobre el estado de los recursos, la legitimidad que otorgan a los sistemas de gestión y a las normativas

que de ellos emanan, los niveles de cumplimiento de estas normativas o la calidad y el grado de filiación o adscripción a diferentes redes, instituciones, grupos étnicos o sociales.

De este modo nos damos cuenta que la mayor parte de la información utilizada en la gestión de la pesca de bajura implica perspectivas conceptuales ligadas a modelos deterministas que hacen del productor un "factor" más entre otros y le confieren un rol "neutro", y a menudo secundario, en relación a los otros factores de producción, dejando a la mano invisible del mercado, o a la voluntad del político, la última palabra en la gestión de la pesca.

Pero el hecho consumado de la institucionalización de esta asimetría entre una visión biologicista y economicista frente a una visión social de la pesca, no puede superarse simplemente a través del intercambio interdisciplinario entre los investigadores como norma de trabajo para el futuro. Sin embargo ese debería ser uno de los primeros pasos que hay que dar si se quiere avanzar hacia una verdadera interdisciplinariedad, tal y como ya se está produciendo, por ejemplo, en el Foro Científico de la Pesca Española en el Mediterráneo o en el Comité Asesor Científico del Consejo General de Pesca del Mediterráneo. En ambos casos ya se ha creado y está trabajando un subcomité para el estudio de los aspectos socioeconómicos, lo que sin duda significa un primer avance en esta dirección. A pesar de todo ello estamos convencidos de que el cambio definitivo solo se producirá mediante el cambio institucional que haga posible la integración, sentida como necesaria por los demás actores, de los científicos sociales, y entre ellos los antropólogos, en el seno de los aparatos burocráticos vinculados a la gestión y el desarrollo de la pesca.

GESTIÓN, LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD

Desde la extensión generalizada de la zona económica a las 200 millas, muchos países continúan teniendo problemas en relación a la sobreexplotación de los recursos y la sobrecapitalización del sector. Sin embargo los fracasos obtenidos hasta hoy parece que solo han servido para socavar la legitimidad de la gestión de las pesquerías en general y el rol de los Estados en particular.

Paralelamente a este proceso, se ha ido produciendo un aumento de la dificultad para obtener apoyo y adhesión de parte de los pescadores en relación a la implementación de un número cada vez mayor de regulaciones. Las respuestas gubernamentales frente a esta situación han sido el reforzamiento de los controles y el estricto cumplimiento de las normas, lo que en muchos países ha hecho empeorar aún más la situación, en vez de mejorarla, y en otros sencillamente no se ha conseguido por el alto coste económico que supone el hacer cumplir las normativas de gestión.

En la literatura sobre gestión de pesquerías existe actualmente una amplia coincidencia en que la legitimidad no es solo una cuestión relativa al

contenido de los esquemas reguladores (Alegret, 1996). Los procedimientos y las formas del proceso de toma de decisiones en relación a las políticas de gestión y sus implementaciones han demostrado ser tan importantes para el apoyo y la adhesión de los interesados, como los propios contenidos de las regulaciones. Esto significa que los datos biológicos, así como los económicos, ya no son suficientes para una gestión adecuada y exitosa de la pesca. Lo que se requiere también, y de lo que pocas veces se dispone, es del conocimiento necesario acerca de los factores que pueden ser decisivos para dotar de legitimidad y facilitar el cumplimiento de las regulaciones pesqueras.

La legitimidad es un tema complejo. Por una parte es una cuestión que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones, los procedimientos formales que se siguen, los derechos de participación reconocidos a los actores y los conocimientos técnicos de que se disponen (Jentoft, 1995). La legitimidad está íntimamente relacionada con el contenido de las medidas y con su percepción como medidas razonables y aceptables. Además la legitimidad depende directamente de la puesta en práctica de las medidas; de cómo y por quién son definidas esas medidas y a través de qué proceso de toma de decisiones.

La cuestión de la legitimidad es crucial ya que las regulaciones no pueden llegar a ser efectivas a menos que sean percibidas como razonables y justas por los pescadores. La legitimidad implica autoridad y apoyo y facilita maniobrabilidad política para la gestión de los sistemas además de aumentar las perspectivas de adhesión reduciendo los costes del seguimiento y control.

La situación actual en la pesca de bajura en España nos muestra cómo todos estos factores relativos a la legitimidad en el proceso de gestión están siendo cuestionados por ciertos cambios profundos que se están produciendo en el sistema de representación.

Las Cofradías y sus Federaciones ya no juegan el papel que jugaban hace unos años en el proceso de toma de decisiones. Las asociaciones de armadores están cobrando un protagonismo que antes no tenían y que va paralelo al aumento del papel de las Organizaciones de Productores allí donde se han creado por oportunidad del mercado. En algunos lugares como en Andalucía, la desestructuración del sector se ha empezado a poner claramente de manifiesto con la pérdida de la gestión de las lonjas por parte de algunas Cofradías. Todo ello está teniendo una traducción muy clara en la creciente incapacidad de las Cofradías para seguir representando los intereses de todo el sector de bajura, como venía haciendo hasta ahora. Algunas Federaciones no representan a todas las Cofradías, actuando éstas por su cuenta y algunas Federaciones regionales no pertenecen a la Federación Estatal.

El resultado no es otro que la creciente dificultad para la gobernabilidad del sector, no por razones superficiales de incumplimiento de las normativas,

furtivismo, etc. sino por graves y profundos problemas estructurales que están haciendo obsoleto el actual sistema de representación, participación y legitimación, frente a los cambios que se están produciendo a raíz de la fuerte capitalización del sector y de las transformaciones de los mercados y sobre todo del agotamiento continuado de los recursos (Alegret, 1998). No es de extrañar entonces que el problema de la gobernabilidad actualmente empiece a ser un tema de interés creciente para los científicos sociales interesados por la pesca desde disciplinas como la antropología, el derecho, la ciencia política o la economía.

EL CAMBIO DE ENFOQUE DESDE LA GESTIÓN A LA GOBERNABILIDAD

El concepto de gobernación -governance- propuesto desde las ciencias políticas y aplicado a la organización del proceso de pesca, no se restringe a la estricta dimensión de la acción de gobierno. Incluye, o posibilita incluir en él, otros factores como los sociales, ecológicos, económicos o culturales y convertirlo en un instrumento de análisis más operativo y adaptativo a los cambios que se producen en el proceso de la pesca en general, y más concretamente el de la pesca de bajura.

El concepto de gobernabilidad ofrece ciertas ventajas frente al de gestión por su carácter analíticamente más amplio. Por ejemplo, referido a la pesca, la gestión suele identificarse a la aplicación, administración e implementación de toda una serie de instrumentos como las licencias, las vedas, los planes de pesca o las contingenciaciones, entre muchos otros, quedando así reducida a su dimensión estrictamente instrumental. La gobernación, por su parte nos permite superar esta dimensión instrumental de la gestión, introduciendo aspectos como la "co-responsabilidad" o el "gobierno interactivo" entre pescadores y administración, en un nuevo escenario en donde los peces y el mercado ya no son los únicos objetos de estudio.

La principal ventaja del concepto de gobernabilidad como instrumento analítico aplicado a la pesca es que se dirige al núcleo del problema: la relación que los seres humanos establecen entre sí por mediación de la naturaleza, ampliando el marco analítico vigente hasta ahora centrado en el análisis de las relaciones que los seres humanos establecían directamente con la naturaleza. De este modo el concepto de gobernabilidad y todo lo que de él se deriva nos posibilita incorporar en el análisis las tres dimensiones básicas del proceso pesquero: la ecosistémica, la económica y la social, alcanzado así la necesaria interdisciplinariedad, integrando esfuerzos compartiendo un objetivo común.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRET, Juan Luis (1990) Del corporativismo dirigista al pluralismo democrático: Las Cofradías de pescadores en Cataluña. *Revista ERES. Antropología, 2* (Monográfico: Antropología de la Pesca en España, Coord. José Pascual Fernández): 161-173.
- (1996) Co-management and Legitimacy in Corporate Fishing Associations: The Case of the Confraries de Pescadors de Catalunya, Spain. MEYER, R.M. et al. (eds.), *Fisheries Resource Utilization and Policy*. Proceedings of the World Fisheries Congress, Theme 2. New Delhi, Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd: 342-348.
- (1998) Property Rights, Regulating Measures and Strategic Responses among the Fishermen of Catalonia SYMES, David (ed.), *Property Rights and Regulatory Systems in Fisheries*, Oxford, Fishing News Books: 175-187.
- BRETON, Yvan (1994) Liens entre Pêche Industrielle et Pêche Artisanale. Changements et Conséquences pour la recherche. *Anthropologie et Sociétés, 18*(1): 93-106.
- FOUCAULT, Michel (1985) *Saber y verdad*. Madrid, La Piqueta
- JENTOFT, Svein & Bonnie McCay (1995) User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences. *Marine Policy, 19*(3): 227-246.
- KOOIMAN, Jan (1999) Rethinking the Governance of Fisheries. KOOIMAN, Jan, Martijn van Vliet & Svein Jentoft (eds.), *Creative Governance in Europe. Opportunities for fisheries in Europe*, Aldershot, Ashgate Pub. Ltd.: 3-10.
- LÓPEZ LINAJE, Javier & Juan Carlos Arbex (1991) *Pesquerías tradicionales y conflictos ecológicos 1681-1794*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MAPA (1987) *Reglamento de pesca y navegación, de fecha 27 de agosto de 1763*. Edición facsímil, Madrid, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- ZALVIDE, Manuel de (1952) *Reglamento de Navegación, Pesca, Carga, y Descarga, y Gobierno Político y Económico de los Matriculados de este partido de Villanueva de Cubellas. Año 1773*. Villanueva y la Geltrú, J. Rius Vila (Reed.).