

SEMINARIO SOBRE AREAS MARINAS PROTEGIDAS

CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

EUROPARC-España, Xunta de Galicia, Museo do Mar de Galicia, Vigo

Junio 2011



En este documento se han recopilado los mensajes transmitidos por los cuatro grupos de trabajo que se desarrollaron durante el seminario.

Contenido

Presentación.....	2
¿Qué necesitamos para declarar un área marina protegida?.....	3
¿Qué papel debe tener cada uno de los agentes sociales e institucionales en el proceso de la declaración?	6
¿Qué necesitamos para gestionar un área marina protegida?.....	7
¿Qué papel debe tener cada uno de los agentes sociales e institucionales en el proceso de la gestión?	10
Apuntes para reflexiones y acciones futuras.....	11
Listado de participantes.....	13

Presentación

En este documento se han recopilado los mensajes transmitidos por los cuatro grupos de trabajo que se desarrollaron durante el seminario a partir de la exposición de Miguel Menéndez de la Hoz. Se centra en las cuatro preguntas sobre las que se articuló el trabajo de los grupos:

- 1) ¿Qué necesitamos para declarar un área marina protegida?
- 2) ¿Qué papel debe tener cada uno de los agentes sociales e institucionales en el proceso de la declaración?
- 3) ¿Qué necesitamos para gestionar un área marina protegida?
- 4) ¿Qué papel debe tener cada uno de los agentes sociales e institucionales en el proceso de la gestión?

Los organizadores quieren agradecer el apoyo de los relatores que generosamente ofrecieron su trabajo: Pilar Vendrell, Raquel Palomeque, Ángel Serdio y Víctor Gutiérrez.

Al final del documento se avanza un posible esquema para el trabajo futuro a impulsar por EUROPARC-España.

En el anexo figura toda la lista de participantes en el seminario, a los que los organizadores agradecen todas sus contribuciones en este trabajo colectivo.

¿Qué necesitamos para declarar un área marina protegida?

Un detonante

Las razones para declarar un área marina protegida pueden ser variadas. Normalmente estará asociado a una presión en el uso de los recursos pesqueros y/o a la identificación de valores excepcionales desde el punto de vista científico. El promotor de la iniciativa puede variar, desde la administración pública a grupos científicos, ONG o cofradías de pescadores.

Con frecuencia la administración pública establece un AMP en cumplimiento de compromisos internacionales. En el caso de los usuarios, el detonante suele ser un conflicto previo cuya resolución da pie al inicio del proceso.

Sea cual sea la causa, la declaración nacerá de un sentimiento de preocupación compartido.

El mejor conocimiento posible: identificación de los bienes y servicios

No sólo del medio natural y la mejor información científica disponible, sino social (conocimiento tradicional y empírico) y económica, incluyendo un análisis de los procesos económicos y sociales y de los posibles conflictos.

Conocimiento de su estado de conservación; documentar los bienes y servicios que aporta el área, incluyendo sus valores inmateriales.

A partir de la recopilación de la información y del diagnóstico participado y consensuado con aportaciones del ámbito científico y del ámbito sociocultural, se elaboraría una propuesta con la participación de todos los agentes interesados.

Definir los objetivos de la declaración

Hoy por hoy el término “área marina protegida” incluye muchas opciones que aún están por desarrollar. El objetivo último de cualquier AMP es la conservación y gestión consecuente del ambiente marino. Existe un gradiente de modelos de gestión y objetivos que debe discutirse en las primeras fases del proceso de declaración. Esta decisión será crucial para definir el proceso de gestión. A distintos objetivos, distintas categorías posibles de gestión del área. Puede haber un gradiente desde la conservación más pasiva a la más activa. En terminología de la UICN, hablaríamos desde categoría I (zonas vírgenes donde no se permite ningún uso, son santuarios, reservas científicas) hasta la categoría VI (zonas en buen estado de conservación amplias donde se permite la extracción sostenible de los recursos. Por ejemplo, las

reservas marinas de interés pesquero se han reconocido internacionalmente como categoría VI). La definición de categorías legales es esencial para evitar la proliferación de denominaciones, y para aclarar los objetivos, las competencias, la forma de gobernanza, y la normativa que regirá en las mismas.

Identificación del contexto

Antes de declarar un área marina protegida es preciso conocer el contexto tanto territorial como legal. ¿Hay otras leyes o instrumentos que puedan ayudar a la conservación? En cualquier caso, es preciso definir el marco legal sobre el que sustentar la propuesta de declaración para dar seguridad jurídica al responsable de la gestión posterior. Además, sería deseable contar con mecanismos de ajuste de las propias normas

¿Qué papel jugaría esa zona en un sistema más amplio de conservación? Debería precisarse, por ejemplo, si la propuesta contribuye a la protección de un ambiente marino representativo o si aporta en este contexto un determinado nivel de protección a comunidades o ambientes excepcionales.

Participación de los actores implicados

Al inicio del proceso deben identificarse todos los actores implicados y el procedimiento de participación. En términos generales, se incluyen administraciones públicas (tanto ambientales como sectoriales, en particular la administración pesquera), investigadores, ONG, y representantes legítimamente elegidos de los principales agentes económicos y colectivos de usuarios implicados.

Deben identificarse los usuarios directos e indirectos, y jerarquizarlos por criterios de dependencia vital de los recursos para ponderar su papel en todo el proceso.

Los procesos de participación no son fáciles, pero está demostrado que el esfuerzo merece la pena. Cuanto mayor sea la implicación de todos los agentes implicados mayores serán las probabilidades de éxito, menores los conflictos y más sólidas las bases para la viabilidad futura. El sentimiento de preocupación compartido lleva también a una actitud de implicación que deriva en un proceso con mayor legitimación.

Se reconoce la tensión entre la administración y la sociedad civil, que genera desconfianza mutua, en ocasiones también con el sector empresarial. Cada uno juega un papel, pero es preciso construir objetivos comunes y buscar espacios de confianza para llegar al mayor consenso posible. El ideal en un proceso exitoso de participación sería que “todos ganen”. Las partes defienden legítimamente sus aspiraciones, pero

todas las partes deben estar dispuestas a renunciar a algo para que el consenso, que no la unanimidad, sea el máximo. La participación se basa en una actitud abierta, asertiva (expresar con franqueza, escuchar al otro). En todos estos procesos es recomendable contar con mediadores externos que faciliten el acuerdo.

Coordinación interadministrativa

La coordinación interadministrativa es esencial en el ámbito de la conservación marina, donde existen competencias establecidas en transporte, pesca, turismo, y medio ambiente, a las que se añaden las competencias estatales y las autonómicas; además existe una estrecha relación con los usos y la ordenación costera. La multiplicidad de actores institucionales exige buscar la coherencia de objetivos, la complementariedad de competencias y la coordinación operativa entre las mismas. La situación puede verse facilitada con la aplicación de la nueva Ley 41/2010 de Protección del medio marino que establece 5 demarcaciones marinas en España.

Voluntad política real

Los compromisos que se adquieren con la declaración de un AMP, en cuanto a coordinación, aplicación de la normativa, financiación y continuidad, hacen imprescindible el compromiso político e institucional a largo plazo. El consenso local y la demanda social pueden facilitar la voluntad política.

Viabilidad técnica, económica y social

Es recomendable un análisis de la viabilidad técnica, económica y social de cada propuesta, incluyendo la identificación de mecanismos de financiación coherentes con el modelo de área marina protegida y los objetivos de la misma.

¿Qué papel debe tener cada uno de los agentes sociales e institucionales en el proceso de la declaración?

Las administraciones públicas son las responsables últimas de la declaración y de la conservación eficaz de los bienes públicos, incluyendo su función irrenunciable como autoridad competente. Son las facilitadoras del proceso de declaración, de su promoción y financiación básica en tanto que bienes públicos. Son las responsables de aprobar la declaración del área marina protegida, así como sus instrumentos de planificación y de gestión.

El papel de los agentes sociales puede ser el de promover la propuesta de área marina protegida, así como liderar el proceso de declaración, aportar el conocimiento científico y empírico sobre el área a declarar, e incluso financiar el proceso de declaración y la colaboración en la elaboración del documento técnico de planificación.

Todos los implicados pueden considerarse expertos en su campo. Por ello debe contarse con todos desde el inicio del proceso por los mecanismos que mejor se adecuen a cada caso.

Colectivo	Papel principal en el proceso de declaración
Responsables políticos	<p>Impulsores</p> <p>Garantes de la transparencia y del proceso de participación pública inclusiva</p> <p>Articulación de los procesos legales</p> <p>Definición del modelo de área protegida: aprobación de los objetivos, la forma de gobierno y las normas de declaración</p> <p>Compromiso de financiación básica</p>
Técnicos de las administraciones públicas	Impulsores, mediadores, aportación de información de base, coordinación, redacción de documentos técnicos
Investigadores	Aportación de información de base, identificación de los valores naturales, culturales y sociales, información para el seguimiento y la evaluación
Colectivos implicados (agentes económicos y colectivos de usuarios)	Aportación de información de base, participación en el proceso de diagnóstico, identificación de prioridades y de elaboración de propuestas, facilitadores frente a sus propios sectores, sensibilizadores
ONG	Aportación de información de base, sensibilización y movilización de la sociedad, divulgadores, mediadores, colaboración en la gestión, grupos de presión

¿Qué necesitamos para gestionar un área marina protegida?

Voluntad política real

Es fundamental el compromiso por el apoyo a las AMP establecidas, garantizando la coherencia, coordinación y cooperación entre las instituciones implicadas, la participación pública en la gestión, la aplicación de la normativa, la garantía de una financiación imprescindible y la continuidad de estos compromisos.

Los responsables políticos deben garantizar la disponibilidad de las suficientes capacidades legales y técnicas para la gestión, incluyendo los imprescindibles medios materiales, humanos y financieros. Además es necesario desarrollar alianzas entre los agentes interesados, –no sólo las demás administraciones públicas- sino particularmente con los usuarios del área marina, generalmente pescadores y servicios turísticos, así como con el sector académico, las ONG e incluso, otras AMP.

Marco normativo

El marco legal debe desarrollarse de acuerdo a la categoría del área marina protegida. Este marco normativo será acorde con el modelo de gestión que se haya acordado. Las normas deben ser claras, de tal modo que exista un marco general que garantice la seguridad jurídica, procurando la ambientalización de otras políticas sectoriales, al tiempo que garantice la gestión adaptativa cuando sea necesaria.

Instrumentos de planificación de la gestión

Los instrumentos de planificación de la gestión deben seguir un modelo adaptativo, diseñados de tal modo que permitan la revisión temporal a partir de la información derivada del seguimiento y evaluación.

El instrumento de gestión debe ser participado y consensuado por todos los agentes sociales y administraciones implicadas. Debe contener objetivos claros, precisos y adecuados a las características del área, con actividades concretas para cumplir con los objetivos establecidos. En principio, debe incluir una normativa de regulación de usos que de respuestas rápidas a los conflictos que surjan.

Debe incorporar un programa de seguimiento y evaluación dinámico que refleje la evolución del área y su sistema de gestión, y permita la respuesta adaptativa retroalimentando la gestión del área. El seguimiento y evaluación deberían incluir, junto con parámetros físicos y biológicos, indicadores socioeconómicos y culturales,

incluyendo un análisis de la percepción social del AMP, particularmente por parte de las comunidades locales.

La zonificación, una de las herramientas básicas para la gestión normalmente consideradas en los planes de gestión, debe considerar en el caso de las AMP la dimensión vertical –zonificación vertical- de los ambientes marinos, y también la dimensión temporal.

Mecanismos de gobernanza

Específicos y coherentes para cada tipo de área marina según los objetivos de conservación fijados en el proceso de declaración.

Es preciso un órgano de gestión cuya composición y funciones pueden variar según las características del área y su modelo de gestión. Desde órganos con composición exclusiva de la administración pública, pasando por un gradiente de modelos de gestión compartida (con representación de los usuarios directos) hasta la delegada (custodia marina). Se recomienda recopilar distintos modelos y profundizar con ejemplos concretos.

El órgano gestor debería quedar fijado en el proceso de declaración.

También es preciso un órgano de participación, cuya composición tenga en cuenta la continuidad de los agentes que han participado en el proceso de declaración, así como un órgano de asesoramiento científico con funciones claras de apoyo a las necesidades del equipo gestor.

Para la buena gobernanza del área marina protegida, es crucial la cooperación entre administraciones ambientales y pesqueras.

También son necesarios mecanismos de comunicación interna.

Recursos humanos, financieros y materiales

Para gestionar con eficacia debe haber recursos humanos y financieros suficientes.

El equipo gestor del área marina debe tener formación muy amplia. Además de las propias capacidades técnicas para la gestión del medio marino, son precisas otras habilidades relacionadas con la gestión de conflictos.

Por otro lado, la participación en redes permite la actualización de información y el intercambio de experiencias, sumando avances de forma mucho más rápida, mejorando por tanto la capacitación.

Los recursos materiales para AMP son generalmente más caros y requieren mayor mantenimiento. Se debe prestar especial interés a la vigilancia del área protegida, desarrollando sistemas baratos de vigilancia siempre que sea posible (sistemas automatizados, mecanismos de colaboración). Se estima que la vigilancia y control de las áreas marinas protegidas es en promedio 10 veces más costosa por hectárea que en un área terrestre. Por ello es particularmente interesante generar confianza y prevenir los conflictos, por medio de la participación, y contar con la colaboración de los colectivos más directamente implicados, pescadores en particular, así como servicios turísticos, ONG o usuarios deportivos (especialmente en la vigilancia y el seguimiento).

Es preciso explorar múltiples fórmulas de financiación, facilitando la captación de fondos adicionales (concesiones, PSA-pago por servicios ambientales y otros mecanismos normados o voluntarios (como la RSC-responsabilidad social corporativa-de las empresas del sector pesquero y turístico, las donaciones, etc).

Comunicar lo que se hace

Para ganar aceptación social y apoyo político es imprescindible transmitir los valores ambientales y culturales de las AMP y los servicios que brindan a la sociedad, pero también los esfuerzos que se realizan para su gestión: las labores desarrolladas para su conservación y para evitar nuevos impactos y amenazas, los resultados, los esfuerzos empleados en el uso de los recursos públicos. Debería definirse una estrategia de comunicación y mostrar, en lenguaje sencillo, los resultados de la gestión.

¿Qué papel debe tener cada uno de los agentes sociales e institucionales en el proceso de la gestión?

El órgano gestor, que puede ser público, o mixto, paritario o no con los sectores interesados y afectados, debe ser facilitador de la gestión, y dinámico y rápido en las decisiones tomadas. Debe tener un responsable último –normalmente de la administración pública- y claridad y complementariedad entre las competencias de todos sus miembros.

El órgano de participación debería estar compuesto por los mismos miembros que participaron en la declaración del área marina protegida (en principio siempre que no estén ya representados en el órgano de gestión). Su número y poder de decisión estará en función de su representatividad. Su papel suele ser de asesoramiento de carácter no vinculante.

Un órgano asesor científico, que no interviene en la toma de decisiones pero sí coordinado con el órgano gestor.

Colectivo	Papel principal en el proceso de gestión
Responsables políticos	<p>Garantes de la transparencia y la eficacia de la gestión de los recursos públicos</p> <p>Aprobación de los instrumentos de planificación y gestión</p> <p>Responsables del cumplimiento de la normativa</p> <p>Responsables de la coordinación entre administraciones (de distintos niveles de la administración y de distintos sectores)</p> <p>Promotores de la cooperación entre administraciones</p> <p>Compromiso de financiación (básica)</p>
Técnicos de las administraciones públicas	<p>Mediadores</p> <p>Redactores de documentos técnicos</p> <p>Responsables de la gestión técnica</p>
Investigadores	<p>Colaboradores en los programas de seguimiento y evaluación</p>
Colectivos implicados	<p>Participación en los órganos de participación, colaboradores en la gestión (según el modelo)</p> <p>Partícipes del seguimiento y evaluación</p>
ONG	<p>Participación en los órganos de participación, colaboradores en la gestión (según el modelo).</p> <p>Sensibilización y movilización de la sociedad, divulgadores</p>

Apuntes para reflexiones y acciones futuras

El objetivo a medio plazo de EUROPARC-España es elaborar un documento de referencia que recopile el estado de la cuestión y el futuro de las áreas marinas protegidas en el conjunto del Estado español. La experiencia en la elaboración del Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español puede inspirar los próximos pasos (documento accesible en http://www.redeuroparc.org/documentos_anexos/planaccion.pdf).

Durante la discusión final del seminario se pusieron de manifiesto algunos otros aspectos que por el momento plantean muchos interrogantes sobre los que hay que profundizar, contando con la experiencia de muchos agentes.

En el cuadro siguiente se sintetizan algunos de estos aspectos enmarcándolos en los posibles capítulos que podría tener el documento, aún en fase muy preliminar y totalmente abierta a opinión y discusión futura. No se han incorporado por el momento los aspectos ya recogidos en las conclusiones anteriores.

Además, cada capítulo tendría una parte de diagnóstico, más recomendaciones consensuadas, con acciones priorizadas y con ejemplos (observatorios vivos).

CAPÍTULOS POSIBLES	cuestiones surgidas de la discusión final
Marco conceptual	<ul style="list-style-type: none"> • Las áreas marinas protegidas como suministradoras de servicios • Considerar los resultados de la evaluación de los ecosistemas del milenio • Considerar los avances del proceso de la estrategia marina promovido por el Ministerio • Ausencia de propiedad privada (no hay propietarios del mar pero sí múltiples usuarios) • Definir los criterios de aplicación e interpretación de la “continuidad ecológica” • Definir y conceptualizar adecuadamente la red o sistema de AMP: criterios comunes, capacidades y competencias • Avanzar hacia un lenguaje común: redacción de un glosario sintético
Marco competencial	<ul style="list-style-type: none"> • Tensiones derivadas de las competencias entre distintos niveles de la administración, y entre administraciones sectoriales. • La administración estatal, competente en las aguas exteriores, pelágicas (off shore); la administración regional, con competencias en el ámbito de las aguas interiores (in shore) • Cooperación: si las administraciones quieren trabajar juntas, pueden
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • Los temas jurídicos deben revisarse con sumo cuidado, el escenario es complejo y parece que falta aún mucho análisis y consenso en la interpretación. • Establecer categorías legales claras según los objetivos de las áreas, las competencias institucionales, el modelo de gobierno de las AMP, y la normativa. Evitar proliferación de denominaciones que dificulta la comunicación con otras instituciones y con los usuarios
Planificación y modelos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Los instrumentos de planificación deben incorporar las previsiones económicas, la cartografía de los ecosistemas, la carta náutica actualizada con los límites del área • Recopilar distintos modelos ya existentes y avanzar en el diseño de modelos que puedan aplicarse de forma estandarizada
Gestión para la conservación; gestión para la compatibilización con el desarrollo local; gestión del uso público y el turismo	<ul style="list-style-type: none"> •
Recursos humanos, económicos y materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación permanente • Búsqueda de recursos financieros a través de distintos mecanismos
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Las visiones desde distintos agentes y entidades son muy enriquecedoras, y es preciso contar con todas ellas para avanzar ante los nuevos retos aún por resolver en el ámbito marino
Investigación y seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> •
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> •

Listado de participantes

<i>Entidad</i>	<i>Participante</i>	<i>Correo electrónico</i>
Cabildo de Tenerife	Cristobal Rodríguez	cristobalr@cabtfe.es
Centro de Investigaciones Marinas, Xunta de Galicia	Adoración Sánchez Mata	adoracion.sanchez@usc.es
Centro de Investigaciones Marinas, Xunta de Galicia	David Iglesias Estepa	iglesias.david@cimacoron.org
Centro de Investigaciones Marinas, Xunta de Galicia	José Manuel Parada	paradajm@gmail.com
Cofradía de Pescadores de Cedeira	Alba Quintana Couto	asistenci TECNICA@confradiacedeira.org
Cofradía de Pescadores de Lira	Emilio Louro	emiliolouro@mardelira.net
Cofradía de Pescadores de Lira	Rocio Otero Grille	rociooterogrille@gmail.com
Comunidad Valenciana	Ángel Enguix Egea	enguix_ang@gva.es
Consellería do Mar, Xunta de Galicia	José Morales Vila	jose.molares.vila@xunta.es
Consellería do Mar, Xunta de Galicia	Montserrat García García	montserrat.garcia.garcia@xunta.es
Consellería do Medio Rural, Xunta de Galicia	Ricardo García-Borregón	dxcn@xunta.es
Consultor	Arturo López Ornat	arturo@makiwi.com
Diputación de Barcelona	Carles Castell	castellpc@diba.cat
EUROPARC-España	Antonio López Lillo	allillo@telefonica.net
EUROPARC-España	Hermelindo Castro	hcn068@caescg.org
Fundación Biodiversidad	David Peña Uceda	dpena@fundacion-biodiversidad.es
Fundación Biodiversidad	Raquel Palomeque Camacho	rpalomeque@fundacion-biodiversidad.es
Fundación Biodiversidad	Víctor Gutiérrez López	vgutierrez@fundacion-biodiversidad.es
Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible	Antonio García Allut	angaat@telefonica.net
Generalitat de Catalunya	Judith Ahufinger	jahufinger@gencat.cat
Generalitat de Catalunya	María Pery	maria.pery@gencat.cat
Generalitat de Catalunya	Pilar Vendrell Sales	pilar.vendrell@gencat.cat
GOB Menorca	Conxa Juanola	cjuanola58@gmail.com
Gobierno de Cantabria	Ángel Serdio	serdio_al@gobcantabria.es
Instituto Oceanográfico	Mercedes Olmedo	mercedes.olmedo@vi.ieo.es
OAPN. MARM	Jesús Serrada	jserrada@oapn.es
OAPN. MARM	Juan Garay	jgaray@oapn.es
Oficina Técnica EUROPARC-España	Javier Gómez-Limón	javier.gomezlimon@redeuroparc.org
Oficina Técnica EUROPARC-España	Javier Puertas	javier.puertas@redeuroparc.org
Oficina Técnica EUROPARC-España	Marta Múgica	marta.mugica@redeuroparc.org
Parque Nacional Archipiélago de La Cabrera	Jose Amengual	jamengual@oapn.es
Parque Nacional Islas Atlánticas de Galicia	José Antonio Fernández Bouzas	iatlanticas@xunta.es
Parque Nacional Islas Atlánticas de Galicia	Montserrat Martínez Morán	montserrat.martinez.moran@xunta.es
Parque Nacional Picos de Europa. Experto	Miguel Menéndez de la Hoz	mmenendez@oapn.es
Región de Murcia	Juana Guirao	juana.guirao@carm.es
Secretaría General del Mar. MARM	Juan Carlos Jorquera	jcjorquera@mapa.es
Universidad de La Coruña	Ramón Muiño	rmuino@udc.es
Vaersa Generalitat Valenciana	Belén López Precioso	lopez.bel@vaersa.org
Vaersa. Comunidad Valenciana	Jesús Enrique Argente García	jesus.argente@vaersa.org