

## Áreas Marinas Protegidas

## Visibilidad para las comunidades locales

**En este artículo se arroja luz sobre el debate acerca de las Áreas Marinas Protegidas y la subsistencia de las comunidades costeras que las habitan**

**E**l establecimiento de Áreas Marinas Protegidas (AMP) o parques marinos es una herramienta cada vez más habitual en la protección de los recursos costeros y marinos que obedece a principios científicos de salvaguarda de los recursos ecológicos, en un contexto de deterioro generalizado de los recursos marinos.

De por sí las AMP constituyen intervenciones que encierran un gran potencial positivo de cara a la conservación del conjunto de los recursos costeros para las generaciones presentes y futuras. Entre los supuestos beneficios que se atribuyen a las AMP para el entorno y la población local figuran el incremento de las poblaciones de peces en caladeros colindantes y la obtención de ingresos ligados al turismo.

Ahora bien, estos beneficios están condicionados a la buena gestión de las AMP. Según datos del WWF (el Fondo Mundial para la Naturaleza o, como se lo conoce en Estados Unidos, el Fondo Mundial para la Vida Silvestre), el 80% de las AMP del mundo, de «protegidas» tan sólo tienen el nombre y su gestión no es activa ni eficaz.

En ocasiones, las áreas protegidas (incluyendo las terrestres) han fracasado en su propósito de proteger las poblaciones de fauna silvestre y, además, han repercutido negativamente en la seguridad alimentaria y los medios de sustento de las comunidades locales.

En la práctica, su establecimiento se ha traducido en el desplazamiento forzado de la población local de esas zonas y en su pérdida de acceso a los recursos naturales, algunas veces a cambio de compensaciones irrisorias; otras, a cambio de nada.

Varios estudios demuestran que son los hogares más pobres los que más suelen depender de los recursos naturales. De ahí que las AMP suelen empobrecer más a quienes ya se hallan sumidos en la miseria. Aunque reine un consenso cada vez más

extendido en cuanto a que la pobreza, sumada a la gestión deficiente, supone una de las amenazas más letales contra el medio ambiente, la verdad es que a menudo la conservación hace gala de una falta absoluta de sensibilidad con respecto a los medios de sustento y la situación socioeconómica de las comunidades locales.

El presente artículo analiza la problemática relativa a las AMP y las comunidades costeras que las habitan, basándose en el contexto sudafricano. Las conclusiones, obtenidas a partir de fuentes clave y literatura especializada, corresponden a las tres provincias costeras de Cabo Occidental, Cabo Oriental y KwaZulu-Natal.

Las directrices nacionales e internacionales sobre la declaración y gestión de las AMP enfatizan la participación de todas las partes interesadas. No obstante, en la práctica se hace muy poco al respecto y las comunidades costeras locales, pese a haber pescado en las áreas protegidas durante siglos y depender de la pesca para su supervivencia, resultan invisibles en el proceso de implantación de las AMP.

Además, la primacía del principio de equidad a la hora de repartir los recursos pesqueros hace que la cada vez más abultada reglamentación pesquera que acompaña la creación de parques marinos afecte de forma desproporcionada a las comunidades pesqueras locales, con pocos recursos, en comparación con otras partes implicadas.

### Comunidades locales

En Sudáfrica los efectos de las AMP en las comunidades locales y sus medios de sustento raras veces han sido objeto de estudio, una circunstancia un tanto problemática habida cuenta del evidente vínculo que existe entre las condiciones socioeconómicas de las comunidades locales y sus actitudes, por un lado, y el carácter de las medidas de gestión y de cumplimiento adoptadas en cada área protegida, por el otro.

**E**n Sudáfrica muchos de los habitantes de zonas adyacentes a las AMP fueron víctimas de la redistribución del territorio, resultado de la enajenación de tierras y establecimiento de zonas protegidas durante el *apartheid*. El desplazamiento de las comunidades locales como consecuencia de la legislación colonial y del *apartheid*, y, más recientemente, del auge del turismo y del *boom* inmobiliario ha cercenado su acceso a los recursos costeros. Al mantener algunos de los límites establecidos durante el *apartheid*, las AMP refrendan la discriminación en el acceso y la propiedad de las tierras. La conveniencia de mantener dichos límites desde un punto de vista medioambiental no siempre atenúa el resentimiento local, especialmente en aquellos casos en los que la toma de decisiones se ha desarrollado a puerta cerrada.

En general, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la gestión actual de las AMP deja mucho que desear. Un informe elaborado al alimón por el WWF y la MCM (la Dirección Costera y Marina de Sudáfrica) puso de manifiesto que en 2003 tan sólo siete de las 19 AMP sudafricanas contaban con reglamentos de gestión; el funcionamiento de las que no disponían de esta reglamentación era mucho peor. Las autoridades a cargo de las AMP carecen de capacidad suficiente para implantarlas eficazmente. Además, lejos de constituir una prioridad, la financiación para la gestión de estas áreas ha sufrido varios recortes. Sin duda, las escasas exigencias que contiene la legislación con relación al funcionamiento y supervisión de las AMP explica en parte esta situación. En realidad, los acuerdos suscritos

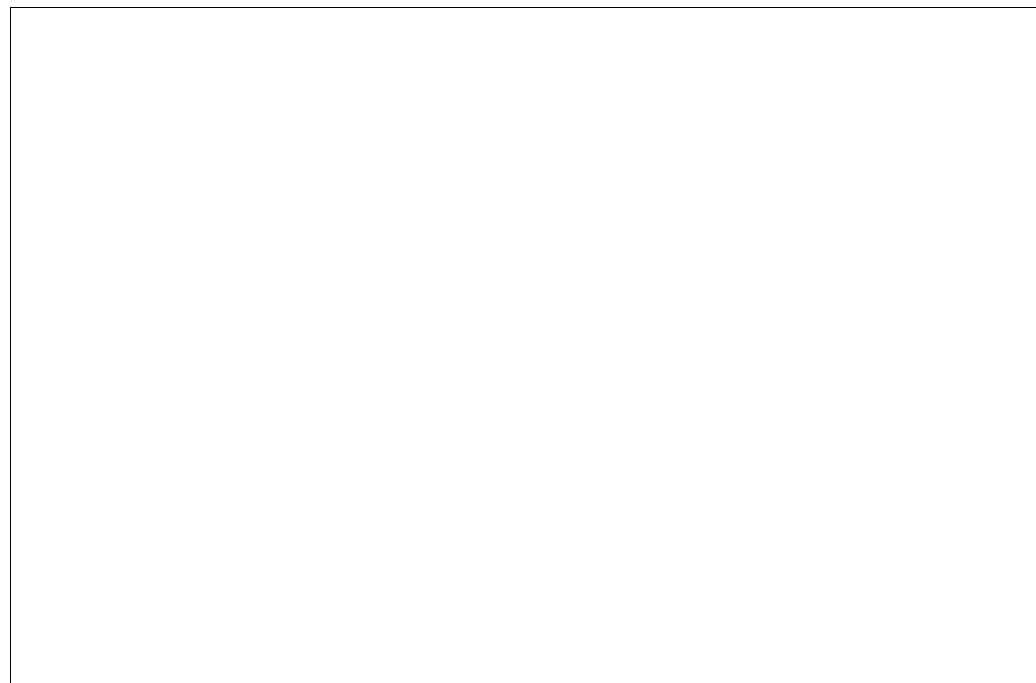
entre las autoridades de los parques nacionales/AMP y la MCM se centran básicamente en la lucha contra la pesca ilegal y olvidan otros aspectos de la gestión. Aun así, la pesca ilegal o furtiva a pequeña y gran escala resultó ser un problema en todas las AMP investigadas e incluso, en algunos casos, una seria amenaza para el estado de los recursos.

La experiencia indica que una mayor participación real de las comunidades beneficia los objetivos de conservación de las AMP y propicia una mayor adhesión y respeto por la reglamentación. En la actualidad, tanto la legislación nacional como la internacional exigen la consulta o la participación pública de las partes interesadas en la creación y gestión de las AMP.

Sin embargo, los mecanismos de participación no se especifican, de modo que la participación real resulta muy limitada, sobre todo en las zonas donde se continúa protegiendo un espacio acotado de espaldas a los afectados. Este tipo de situaciones han generado conflictos y acciones de protesta contra las AMP.

#### Las nuevas AMP

La reciente creación de algunas AMP, como la del Parque Nacional de Table Mountain, ha contemplado consultas más amplias. Este parque nacional ha intentado evitar al máximo los principales caladeros para titulares de permisos, si bien en el caso de los pescadores a pequeña escala no ha actuado con tanto esmero. Cabe mencionar que numerosas AMP no aplican la zonificación de usos múltiples, método que permite la pesca



en áreas específicas y que la MCM no ha sabido promover en la medida necesaria.

**A**unque el discurso actual a favor de la implicación de las comunidades locales en la gestión de las AMP augura grandes beneficios para estas comunidades, su reducido nivel de participación real hace poco probable que se las recompense justamente por haberles arrebatado el acceso a los recursos naturales de las áreas protegidas. Lo mismo puede decirse de la gran mayoría de iniciativas gubernamentales en fomento de los medios de sustento y contra la pobreza, iniciativas por lo general muy poco sostenibles.

En numerosas ocasiones toda la participación de la población local en la toma de decisiones se ha solventado con breves rondas de consultas con un sector específico de las partes implicadas, con las que se ha legitimado todo el proceso. En Sudáfrica, esta situación puede extrapolarse a la llamada «cogestión» de recursos naturales, en la que la voz de las partes implicadas apenas se ha tenido en cuenta en la reglamentación del uso de dichos recursos.

Por ejemplo en la AMP de Dwesa-Cwebe, la población local es supuestamente participe de la cogestión de los recursos marinos y, sin embargo, tiene totalmente prohibido pescar.

En los casos en que puede pescar en áreas protegidas, el uso que se le permite de los recursos, un uso al nivel de subsistencia y de reducido valor, no le da para cubrir sus necesidades más indispensables como un

alquiler, cuotas escolares y servicios básicos (si es que disfruta de estos servicios). Los pescadores de subsistencia también se mueven en una economía regida por el dinero. La falta de suficientes alternativas ante la imposibilidad de cubrir las necesidades más básicas exacerba el riesgo de pesca ilegal.

En la práctica, la participación pública puede ser un camino sembrado de obstáculos y exige un compromiso real a largo plazo por parte de las autoridades pertinentes. La comunicación entre organismos y departamentos gubernamentales y entre el gobierno y las comunidades se ha resentido de la falta de medios y de espíritu de diálogo. En consecuencia, las comunidades han acumulado problemas de recursos marinos, tenencia de la tierra y suministro de servicios y ya no cooperan con el gobierno.

#### **Denegación del acceso**

En un contexto en el que se les deniega el acceso, los habitantes de las comunidades tradicionales pesqueras conservan aun así un fuerte vínculo social y cultural con el mar y la pesca.

Los cambios introducidos durante los últimos tiempos, intensificados a lo largo del último decenio de democracia, han puesto de relieve un choque frontal de culturas: entre el estilo comunitario de gestión y explotación de los recursos naturales, esencialmente «tradicional», y el sistema «moderno» de cuotas (industrial), individualizado y anclado en la propiedad privada. Las AMP suponen una de las manifestaciones de la función coercitiva que

desempeña el Estado como auténtico propietario del conjunto de los recursos naturales, un principio que no convence a muchos de los miembros de las comunidades costeras.

**A**demás, los pescadores opinan que las medidas científicas y la reglamentación adoptada por el gobierno hacen caso omiso de sus conocimientos indígenas y métodos tradicionales.

En comparación con los pescadores a pequeña escala y las comunidades azotadas por la pobreza, los pescadores deportivos y las grandes empresas disponen de muchos más medios y posibilidades de presionar al gobierno sobre las condiciones de acceso y otras políticas.

De ahí que el resentimiento vaya calando más y más profundamente en las comunidades de las AMP investigadas. Las autoridades, conscientes de que el turismo es una de las principales fuentes de ingresos de las AMP, no quieren limitar el acceso de los pescadores deportivos, colectivo que en el pasado ha conseguido soslayar la reglamentación y su cumplimiento.

Casi todas las zonas costeras de Sudáfrica donde se hallan las AMP registran niveles de pobreza significativos. Las provincias más afectadas son la del Cabo Oriental (48%), seguida por KwaZulu-Natal (26%) y Cabo Occidental (12%). Los porcentajes reflejan la proporción de población cuyo gasto por unidad familiar es de 800 rands mensuales (aproximadamente 119 USD) o menos al mes. La Costa Salvaje, en Cabo Oriental, alcanza las mayores cotas de pobreza del país: entre un 60% y un 80% del total de la población.

No obstante, estos datos ocultan enormes desigualdades entre ricos y pobres, brecha que va en aumento en muchas provincias, especialmente en Cabo Occidental, donde la mayoría de habitantes de las zonas costeras no obtiene beneficio alguno del floreciente sector turístico, caracterizado por la concentración de capitales.

Según el censo de 2001, en las zonas adyacentes al Parque Nacional de la Costa Occidental el 40% de la población no tenía ningún tipo de ingresos. La provincia del Cabo Oriental, como muchas otras, sufre todavía el lastre de las políticas racistas de distribución de la tierra de la era del *apartheid*.

La grave falta de inversión en ciertas áreas, sumada a las restricciones a la libre circulación y a la adquisición de propiedad en otras zonas, provocó la sobrepoblación de

lugares como la Costa Salvaje, desprovista de acceso a recursos y servicios. Por consiguiente los niveles de pobreza y dependencia de los recursos marinos se dispararon en estas zonas. De esta suerte, la presión de la superpoblación y la miseria, junto a una gestión inadecuada del territorio y de la costa fuera de las reservas, perjudican el estado de los recursos naturales e inciden directamente en las AMP.

Si no se mejora la gestión de las áreas restringidas, las políticas sudafricanas continuarán erosionando los medios de sustento de pescadores que residen cerca de los parques marinos. Sirva el ejemplo del departamento responsable de las pesquerías, que ya ha dejado clara su intención de incrementar la extensión de las zonas de veda absoluta dentro de los parques marinos del 1 al 20% de su superficie total.

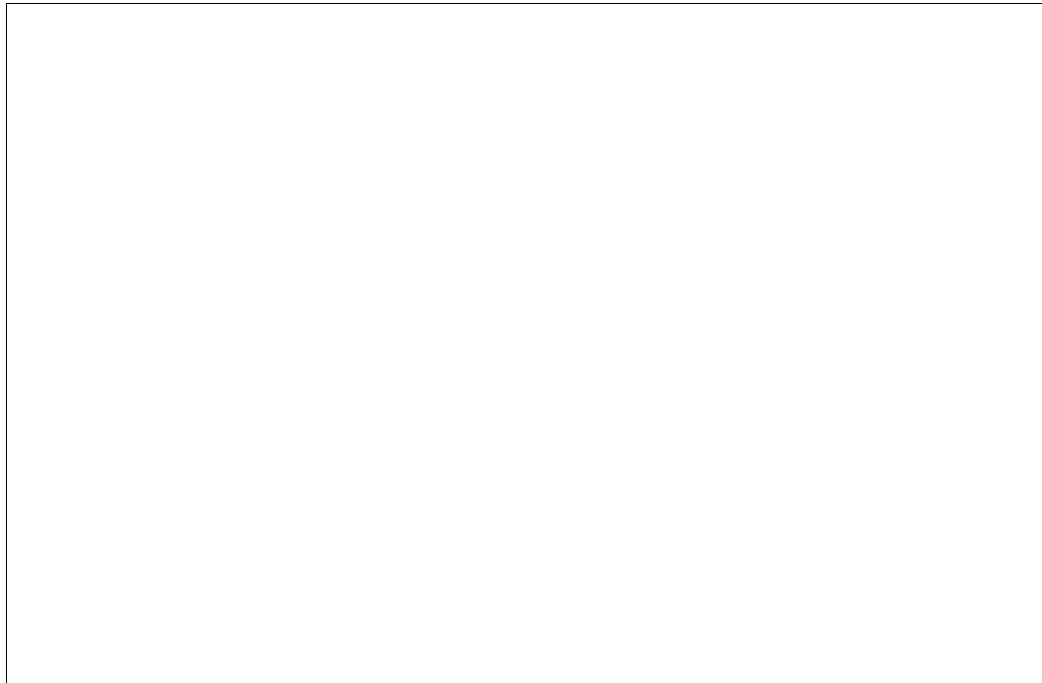
El énfasis en consideraciones medioambientales que se observa en la dirección de las AMP esconde la preponderancia de aspectos de crecimiento y beneficios a nivel macroeconómico (comprendiendo la entrada de divisas extranjeras para las arcas del Estado) por encima de aspectos socioeconómicos, relacionados con los medios de sustento y la reducción de la pobreza de la población local.

#### La cuestión de la legitimidad

Las AMP no pueden concebirse como espacios aislados con respecto a las áreas y comunidades que las rodean. La marginación de estas comunidades pone en entredicho la legitimidad de las AMP y acarrea graves consecuencias para la gestión de las zonas protegidas e incluso para los propios recursos naturales, al incitar los casos de pesca furtiva.

Otros efectos de las AMP suelen exacerbar este fenómeno. Es cierto que las AMP encierran un gran valor; sin embargo no son suficientes para resolver todos los problemas de gestión y acceso a los recursos. Son tan sólo una de las varias herramientas de gestión que existen.

Por lo tanto, proponemos una distribución más equitativa entre las partes implicadas de los costes y beneficios que implica el establecimiento de las AMP a fin de que las comunidades locales y el impacto socioeconómico de las AMP sean más visibles y de que la población local participe de verdad en su reglamentación. Siempre que esta participación se gestione de forma eficaz “en condiciones de asociación con las autoridades en pie de igualdad” y que se brinden oportunidades de medios de



sustento alternativos, las AMP podrán suponer simultáneamente una solución a problemas socioeconómicos y problemas medioambientales

Carolyn Petersen (C.J.Petersen@sms.ed.ac.uk), Naseegh Jaffer (naseegh@masifundise.org.za) y Jackie Sunde (jackie@masifundise.org.za), del Consorcio para el Desarrollo Masifundise (Ciudad del Cabo, Sudáfrica), son las autoras de este artículo, en el que se resume una ponencia presentada en el IMPAC 1 (Primer Congreso Internacional dereas Marinas Protegidas), celebrado en Australia en octubre de 2005