

Dossier SAMUDRA

# Áreas de diversidad

Áreas marinas protegidas y comunidades de pesca artesanal  
Recopilación de artículos de la *Revista SAMUDRA*



Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal

[www.icsf.net](http://www.icsf.net)

## Índice

1. Madre tierra, madre mar.....	1
2. Romper con la tradición.....	4
3. La importancia del capital social .....	9
4. Atrapados en un torbellino de cambios.....	14
5. Sacar partido de la gestión pesquera .....	21
6. Agentes del cambio .....	27
7. Protección más que dudosa.....	31
8. En busca de protección.....	36
9. Urgencia apremiante .....	43

# Madre tierra, madre mar

Jorge Luis Andreve Díaz

**El manejo de recursos por parte de pueblos indígenas como los de la región panameña de Kuna Yala reconoce y respeta de antiguo las relaciones entre las especies**

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN en sus siglas inglesas) define un área marina protegida (AMP) como “cualquier zona de tierra intermareal o de fondos marinos, junto con las aguas que la cubren y su flora, fauna y características históricas y culturales correspondientes específicamente consagrada por medios jurídicos y otros medios adecuados a la protección de todo o de una parte del medio ambiente”.

En general para delimitar un área protegida se utilizan criterios biológicos, geográficos o ecológicos, como la presencia de especies endémicas, raras o amenazadas de extinción, la calidad de los hábitats o la diversidad biológica que alberga. No se presta sino escasa o nula atención a otros criterios importantes, como las características sociológicas y culturales de las comunidades que las habitan ni los sistemas de conocimiento tradicionales de las poblaciones indígenas. Resulta irónico pensar que ha sido precisamente el éxito de las iniciativas de conservación y de gestión equilibrada de recursos naturales tomadas por los pueblos indígenas lo que les convierte en el blanco del establecimiento de áreas protegidas en zonas costeras o continentales.

La creación de AMP sin tomar en cuenta otras visiones u otros puntos de vista podría afectar directa o indirectamente la dinámica natural de los pueblos indígenas. Excluir, prohibir o condicionar

la explotación de los sistemas marinos no sólo restringe el derecho de todo ser humano a la alimentación, sino que también coarta en muchas ocasiones el derecho a adquirir elementos importantes de índole espiritual y medicinal. De esta forma se comprometen los modelos tradicionales y sostenibles de extracción de recursos desarrollados por los pueblos indígenas. Muchos pueblos indígenas ya han establecido sus propias áreas de protección (sitios o zonas sagradas) de acuerdo con su derecho consuetudinario y su sabiduría milenaria. Hoy, muchas de estas áreas protegidas son holladas por los pescadores industriales, o por empresas de turismo mal llamadas “eco-turísticas”.

No se puede aceptar que las AMP se establezcan exclusivamente en aras de la conservación o de la protección de especies y hábitats. Los recursos naturales, las especies y los hábitats sólo pueden protegerse y conservarse con un estilo de gestión holístico e integrado de todos los elementos constituyentes (humanos, naturales y de otro tipo). Resulta intolerable que se niegue a los pueblos indígenas el acceso a los recursos o el manejo de los sistemas que siempre han conservado y gestionado de manera sostenible.

La comarca de Kuna Yala puede servir a guisa de ejemplo. Se trata de una región localizada en el extremo nordeste de la República de Panamá donde la población indígena explota y maneja los sistemas

El autor de este artículo es Jorge Luis Andreve Díaz (jladpennypa@yahoo.com), investigador de la Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena (FPCI) en la *Revista SAMUDRA* N° 50, de Agosto de 2008

· naturales marinos y terrestres. Constituye  
· además una de las zonas marinas más  
· diversas del Atlántico panameño. Se estima  
· que aproximadamente el 93% de las 88  
· especies marinas de coral duro registradas  
· para el país está presente en Kuna Yala.

· Para el pueblo kuna la madre tierra y el mar  
· son elementos indivisibles, íntimamente  
· entrelazados, que tienen su espíritu  
· propio. Todo lo que se haga en el mar  
· tiene sus consecuencias en la tierra. Por  
· este motivo estos sistemas marinos  
· encierran un significado espiritual, aparte  
· de todos sus elementos económicos  
· y culturales. Muchas de las prácticas  
· tradicionales no sólo protegen y gestionan  
· la pesca de la región sino que contribuyen  
· igualmente a la organización social de  
· este pueblo.

· Los tabúes y los modelos tradicionales  
· de pesca ayudan a salvaguardar y  
· administrar la pesca de esta región. Un  
· ejemplo de ello es la prohibición de la  
· pesca de tiburón, ya que según la  
· costumbre los tiburones no puede ser  
· consumidos, pues las personas que se  
· alimenten de ellos adquirirán el mal  
· carácter de esta especie, y por ello los kuna  
· no cazan el tiburón.

· A pesar de ello la comarca no escapa de  
· los rápidos y constantes cambios  
· generados por la globalización. Acciones  
· como el ecoturismo, el comercio o las  
· iniciativas desarrollo local están degradando  
· la cultura y los sistemas indígenas  
· tradicionales de este pueblo milenario.

· Resulta de vital importancia que se  
· respeten los derechos consuetudinarios  
· de los pueblos indígenas como los kuna  
· en todo tipo de sistemas, ya sean marinos,  
· costeros o terrestres. En aquellas regiones  
· indígenas en donde existan AMP o se  
· pretenda establecerlas es necesario que  
· se respete el derecho de estos pueblos  
· a administrar su territorio o su sistema

marino. Se brindarán asimismo los  
mecanismos necesarios para su plena y  
efectiva participación en todos los niveles  
del programa de manejo de recursos.  
Se deben establecer mecanismos  
efectivos para el diálogo continuo y abierto,  
así como el intercambio transparente de  
información entre los conservacionistas y  
los pueblos indígenas.

A fin de tener una visión más clara de lo  
que se pretende alcanzar, es necesario  
trascender los criterios biológicos,  
ecológicos y biogeográficos para  
abarcar también los sociales, culturales,  
antropológicos, tradicio-nales, indígenas,  
espirituales y socioeconómicos. Gracias  
a ellos se entenderán mejor las  
consecuencias de las acciones ejecutadas  
en las áreas protegidas y se destaca la  
vulnerabilidad de los pueblos indígenas  
ante las iniciativas de desarrollo y gestión.  
Se les brinda además la oportunidad  
de aprender de qué forma inciden los  
procesos globales como el turismo, el  
comercio y el cambio climático sobre  
sus comunidades, y así de poder tomar  
medidas para enfrentarse a esos  
problemas.

Si se inician acciones de formación  
destinadas a los pueblos indígenas que  
ha bitan en zonas protegidas y de  
explotación sostenible, será  
imprescindible tener en cuenta sus  
conocimientos tradicionales indígenas  
sobre manejo de recursos naturales, ya  
que muchas veces se comete el error  
de brindarles nuevos mecanismos  
externos de desarrollo local.

Este modelo de desarrollo en muchas  
ocasiones se traslada de países  
industrializados o de poblaciones no  
indígenas sin ninguna modificación  
y sin tomar en cuenta los factores o  
elementos distintivos de los pueblos  
indígenas. En último término esta  
acción no sólo erosiona la cultura y las

tradiciones de estos pueblos sino que también llega a provocar un problema en los sistemas naturales. Se imponen lógicamente acciones de capacitación y gestión que apunten a fortalecer los elementos de gestión ambiental sostenible ya existentes. La consolidación de los sistemas tradicionales no sólo reforzaría los regímenes de manejo marino y costero, sino que también daría mayor solidez a su política social, cultural y espiritual.

Finalmente conviene que las iniciativas de desarrollo en comunidades indígenas tengan en cuenta los estrechos lazos que existen entre los sistemas naturales y las comunidades indígenas, amén de los que se forjan entre los sistemas marinos, costeros, aguas continentales y tierra firme. Debe evitarse la fragmentación del hábitat para así reconocer la interrelación existente entre las especies que dependen de aguas marinas y costeras y las que dependen de áreas terrestres; un hecho conocido, asumido y respetado por los pueblos indígenas desde hace muchas generaciones. 3

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/SP/50/art04.pdf>

# Romper con la tradición

Chandrika Sharma

**En la novena reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica se defendió el equilibrio entre los objetivos de conservación biológica y la justicia social**

La novena reunión de la Conferencia de las Partes (CdP9) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) tuvo lugar en Bonn, Alemania, entre el 19 y el 30 de mayo de 2008. El encuentro reunió a más de 4.000 representantes de los Estados partes del CDB y de otros Gobiernos, de varios organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, de poblaciones indígenas y comunidades locales, así como miembros de las universidades y del sector privado.

Algunos temas del orden del día presentaban interés para la pesca a pequeña escala, entre ellos las áreas protegidas (punto 4.7), la biodiversidad costera y marina (punto 4.9), la biodiversidad en las aguas continentales (punto 4.8) y el enfoque ecosistémico (punto 3.6).

Acerca del punto sobre biodiversidad marina y costera, las partes acordaron la adopción de criterios destinados a identificar áreas marinas de interés ecológico o biológico que necesiten protección, así como directrices científicas a fin de constituir áreas marinas protegidas (AMP) organizadas en redes y que comprendan todo tipo de hábitats, incluidos los de mar abierto y de aguas profundas, tal y como recomienda el Taller de expertos sobre criterios ecológicos y sistemas de clasificación biogeográfica para áreas marinas que requieren protección.

La decisión fue acogida como un intento de basar la identificación de AMP en sólidos criterios científicos y de repartir de forma clara las responsabilidades entre el CDB y la Asamblea General de la ONU, que ha abordado las AMP y otros temas relacionados en su Grupo de trabajo sobre la biodiversidad marina fuera de la jurisdicción nacional.

Las poblaciones indígenas y las organizaciones que trabajan en temas de pesca a pequeña escala ya habían expresado sus reservas antes de la CdP9, ya que en el taller de expertos que propuso los criterios no estuvieron representadas. Señalaron que los documentos del CDB describen “mar abierto” como un “término jurídico que los científicos aplican normalmente a la columna de agua situada más allá de los límites de la plataforma continental” al tiempo que admiten que “en Estados que posean una plataforma continental demasiado estrecha pueden existir zonas de mar abierto que recaen dentro de la jurisdicción nacional”. Teniendo en cuenta que en muchas regiones del mundo las comunidades pesqueras de pequeña escala y las comunidades indígenas faenan en mar abierto o más allá de la plataforma continental, el matiz resulta importante. Destacaron igualmente que las comunidades indígenas y de pequeña escala cuentan con un considerable acervo cultural tradicional que debe incorporarse a cualquier criterio científico digno de ese nombre.

La autora de este informe es Chandrika Sharma (icsf@icsf.net), secretaria ejecutiva del CIAPA en la Revista SAMUDRA N° 50, de Agosto de 2008



La sociedad civil presentó ante la sesión inaugural una declaración en la que sostenía que “lamentablemente el proceso de elaboración de criterios para la protección de áreas marinas en mar abierto y de hábitats de aguas profundas ha pasado por alto el acervo y la participación de los pescadores indígenas y artesanales”. Si bien se recomienda que las partes adopten los criterios propuestos, se insta a que integren en ellos la participación plena y efectiva de dichas comunidades.

El Foro Indígena Internacional sobre Biodiversidad (FIIB) presentó igualmente una declaración en este punto del orden del día, en la que se destacaban sus experiencias negativas con las AMP y reiteraban su oposición al establecimiento de nuevas áreas protegidas en zonas marinas y costeras, mientras no se garanticen su plena participación en el proceso y sus derechos a las tierras y las aguas.

Observaron asimismo que “los criterios para la delimitación de áreas protegidas fuera de la jurisdicción nacional son puramente biogeográficos y se basan exclusivamente en parámetros científicos, haciendo caso omiso de nuestro acervo tradicional sobre manejo de la biodiversidad marina”. Tanto los criterios de delimitación como el enfoque ecosistémico deben enriquecerse incluyendo parámetros sociales, culturales y espirituales. Señalaron por demás que los términos “mar abierto” y “aguas profundas” son equívocos y pueden generar malentendidos.

El Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP) y el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) intervinieron en este punto del orden del día para destacar una vez más el negativo impacto de las AMP, que desplazan y excluyen a las comunidades pesqueras,

indisponen a sus miembros y conculcan sus derechos a la vida y al sustento. Instaron a los delegados a promulgar la obligatoriedad de contar con permiso previo e informado de las poblaciones para el establecimiento de AMP y a dar prioridad a la aplicación del elemento n° 2 del programa de trabajo sobre áreas protegidas (PTAP) sobre gobernabilidad, equidad y participación en los beneficios. El WFFP y el CIAPA subrayaron igualmente la importancia del acervo científico, técnico y tecnológico de las comunidades locales e indígenas y de la integración de criterios sociales y culturales en los procesos de identificación de áreas marinas que requieren protección.

Resulta digno de mención el nuevo párrafo que se añadió a la decisión IX/20 sobre este punto del orden del día, a propuesta del delegado gubernamental de Honduras. Según reza la decisión, la CdP “insta a las partes a integrar el conocimiento tradicional, científico, técnico y tecnológico de las comunidades indígenas y locales, de acuerdo con el artículo 8(j) del Convenio, así como a asegurar la integración de criterios sociales, culturales y de otro tipo en la identificación de áreas marinas que requieren protección y en el establecimiento y la gestión de AMP”.

El punto sobre áreas protegidas levantó un acalorado debate en torno a las recomendaciones del segundo encuentro del grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas, celebrado en Roma del 11 al 15 de febrero de 2008. A este respecto se adoptó la decisión IX/18, que consta de dos secciones. La primera trata de la aplicación del PTAP, la segunda de los diversos mecanismos posibles a fin de movilizar urgentemente recursos financieros adecuados y oportunos para la ejecución de dicho programa.

*Las comunidades indígenas y de pequeña escala cuentan con un considerable acervo cultural tradicional que debe incorporarse a cualquier criterio científico digno de ese nombre.*

## • Poblaciones indígenas

• Las poblaciones indígenas y varias  
• organizaciones de la sociedad civil, como  
• las representativas de las comunidades  
• pesqueras recibieron el tema de áreas  
• protegidas con gran inquietud. El FIIB  
• presentó una declaración ante el pleno  
• inaugural que sostenía que “los pueblos  
• indígenas están seriamente preocupados  
• por la continua expansión de las áreas  
• protegidas. Queremos que se reconozcan  
• los territorios bioculturales indígenas y  
• las áreas protegidas por las comunidades,  
• así como su importancia para el  
• mantenimiento de la diversidad cultural y  
• biológica. No queremos que se establezca  
• ningún área protegida más en las tierras

indígenas mientras no se reconozcan y se respeten plenamente nuestros derechos a esas tierras y a esos recursos”.

La declaración conjunta de la sociedad civil deploraba la pérdida continuada de biodiversidad y señalaba que el PTAP recoge algunos métodos muy eficaces para interrumpirla, en particular los contenidos en el elemento n° 2. Por desgracia la aplicación del programa, y muy especialmente de su segundo elemento, todavía deja mucho que desear. Se lamentó igualmente que la prisa por obtener resultados tenga como consecuencia el abandono de los procesos de participación comunitaria, el malestar entre las poblaciones y la violación de derechos humanos. La declaración recoge igualmente que es necesario reconocer la diversidad en la gobernanza de las áreas protegidas, así como reconocer y apoyar las áreas conservadas por las poblaciones indígenas y las comunidades.

### Encuentro paralelo

#### AMP: ¿Protección o destrucción de los medios de sustento?

El CIAPA y el WFFP organizaron un evento paralelo a la celebración de la CdP9 el miércoles 21 de mayo de 2008. Presidido por Naseegh Jaffer, del WFFP, este concurrido encuentro consistió en cuatro presentaciones: (1) “Experiencias de la reserva biológica de Cayos Cochinos”, por Jorge Varela, de Honduras; (2) “Experiencias de los parques nacionales marinos de Wakatobi, Bunaken, Togian, Komodo y Taka Bonerate” por Riza Damanik, de Indonesia; (3) “Conocimiento indígena y biodiversidad marina”, por Jorge Luis Andreere Díaz, de Panamá, y (4) “Estudios de casos sobre AMP y comunidades pesqueras de Brasil, India, México, Sudáfrica, Tanzania y Tailandia”, por Chandrika Sharma, del CIAPA. Más de un ponente destacó el negativo impacto social de las AMP y apuntó que los procesos dirigidos por las propias comunidades, donde se integran los valores y los conocimientos indígenas tradicionales, y se reconoce el derecho de la comunidad a participar en la gestión eran los más eficaces. Estos temas fueron discutidos en los debates posteriores al encuentro.

Las organizaciones de la sociedad civil expresaron asimismo su recelo acerca de los “mecanismos financieros innovadores”, como los regímenes de compensación de emisiones de carbono y de biodiversidad, que la CdP estudió como posibles instrumentos de financiación de áreas protegidas. Las organizaciones señalaron que dichos mecanismos pueden constituir una mera coartada para los responsables de la pérdida de biodiversidad y servir para expropiar tierras a las comunidades indígenas y locales. Abogaron por que los Gobiernos asignen fondos públicos para sufragar estas iniciativas y que las acciones realizadas en las áreas protegidas incluyan el componente de erradicación de la pobreza.

Las decisiones adoptadas en este punto del orden del día recogieron algunas de estas inquietudes. Debe destacarse que la CdP insta a las partes del convenio a prestar especial atención a la aplicación

*El Foro Indígena Internacional sobre Biodiversidad destacaba sus experiencias negativas con las AMP.*



## Iniciativa "Life Web"

El Gobierno alemán aprovechó la CDP9 para lanzar una destacada iniciativa sobre áreas protegidas bautizada como "Life Web". Su objetivo consiste en facilitar la aplicación del PTAP del CDB reforzando la colaboración a escala mundial. En una carta con fecha de 5 de abril de 2008 varias asociaciones, como el Programa de Pueblos de los Bosques, FIIB, CIAPA y TILCEPA (Tema de la IUCN sobre comunidades locales e indígenas, equidad y áreas protegidas) manifestaban su preocupación acerca de la rápida expansión de las áreas protegidas sin que se prestase la atención merecida a temas como derechos, gobernabilidad, equidad y participación en los beneficios.

Sostienen que las áreas protegidas deben considerarse como una entre muchas herramientas disponibles para proteger la biodiversidad, pero de ninguna manera la más importante. Por el contrario, debe hacerse mayor hincapié en la explotación sostenible de la biodiversidad en el planeta, sin limitarse a las áreas protegidas. Con este propósito los firmantes de la carta proponen varias ideas a fin de garantizar el éxito de la iniciativa "Life Web", entre las que se cuentan las siguientes:

1. En todos los procesos de planificación y toma de decisiones relativos a "Life Web" deben intervenir representantes de las comunidades indígenas y locales y de la sociedad civil que estén familiarizados con el PTAP del CDB y con el contexto local y nacional de la zona.

2. La iniciativa "Life Web" debe incorporar los aspectos de gobernabilidad, equidad y participación en los beneficios (elemento de programa 2), amén de los relativos a la representatividad ecológica, gestión eficaz, y otros que puedan contribuir a una aplicación correcta del PTAP.

3. La iniciativa "Life Web" debe prepararse y ejecutarse con miras a alcanzar en las áreas protegidas los tres objetivos del convenio, a saber, conservación, explotación sostenible y reparto de beneficios justo y equitativo, siguiendo siempre el enfoque ecosistémico.

4. La iniciativa "Life Web" deberá ir más allá de las áreas designadas y controladas por los Gobiernos e identificar igualmente áreas protegidas por modelos de gobernanza alternativos como los que se mencionan en el PTAP. Se trata concretamente de áreas conservadas por las comunidades, como las protegidas por poblaciones indígenas, áreas de patrimonio biocultural, y otros modelos donde los pueblos indígenas y las comunidades locales ya se dedican activamente a la protección y el manejo de los ecosistemas y las especies silvestres.

5. La iniciativa "Life Web" será sufragada no sólo mediante fondos gubernamentales sino también con contribuciones directas de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que representan a los pueblos indígenas y a las comunidades locales.

del elemento nº 2 del PTAP; mejorar, diversificar y reforzar los modelos de gobernanza previstos para áreas protegidas, conforme a lo dispuesto en la legislación nacional e integrando en dichos modelos, cuando proceda, a las organizaciones indígenas, locales y comunitarias, y reconocer la contribución que las áreas protegidas en regímenes de

cogestión, de gestión privada o de gestión por parte de comunidades indígenas y locales aportan al sistema nacional de áreas protegidas.

La CdP pidió igualmente que las partes se aseguren de que las iniciativas de conservación y desarrollo dentro de las áreas protegidas contribuyan al

desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza, y que los beneficios que se obtengan del establecimiento y la gestión de las áreas protegidas sean compartidos de forma justa y equitativa, conforme a lo establecido en la legislación nacional, a las circunstancias de cada caso, y con una participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales.

Las decisiones sobre la financiación de áreas protegidas mediante mecanismos innovadores o con orientación comercial reconocen que estas medidas pueden completar pero no reemplazar a la financiación pública y a la ayuda al desarrollo.

#### Acervo tradicional

Se reconoció igualmente la necesidad de reforzar las capacidades de las comunidades indígenas y locales a fin de que éstas participen en el establecimiento y la gestión de áreas protegidas. No menos necesario resulta apoyar la conservación y mantenimiento del conocimiento tradicional para la conservación y la explotación sostenible de la biodiversidad en el manejo de áreas protegidas.

Digna de mención es la iniciativa de varios países africanos, y muy especialmente de Ghana, que llevó a las Partes de la CdP9 a adoptar una moratoria de facto sobre la fertilización de los océanos, es decir, el vertido de productos químicos como hierro o nitrógeno a fin de estimular de manera artificial la proliferación de plantas marinas microscópicas, el fitoplancton, a fin de intensificar la absorción de carbono por parte del océano.

La CdP9, continuando con la tradición marcada por anteriores reuniones del CDB, resultó un debate animado y concurrido, lo que tal vez indique que los gobiernos y la sociedad civil cada vez otorgan mayor importancia a la conservación de la biodiversidad. Por otro lado, esperamos

que se rompa otra tradición de las CdP, que consiste en no aplicar en la práctica las decisiones adoptadas. Y es que si los gobiernos nacionales Llevan a la práctica sus decisiones y si se consigue por fin el equilibrio entre los objetivos de conservación y los de justicia social, todos saldremos ganando. 3

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/SP/50/art10.pdf>

# La importancia del capital social

Gareth Johnstone

**Las áreas marinas protegidas deben tener en cuenta el capital social, es decir, las relaciones, redes, normas y sanciones que conectan a personas y a instituciones**

La Declaración adoptada el 22 enero 2009 en el seminario sobre “Dimensiones sociales de la implantación de áreas marinas protegidas en la India: ¿realmente se benefician las comunidades pesqueras?” (ver p. 24) reivindica una mayor participación de las comunidades pesqueras en la selección y manejo de las áreas marinas protegidas (AMP) y mayor justicia social en las decisiones que determinan el reparto de los beneficios con ellas obtenidos.

La relevancia de los aspectos sociales de las AMP descueña igualmente en un reciente estudio realizado por el autor de este artículo en Mozambique. La investigación examina las relaciones entre los pescadores artesanales y los operadores turísticos que comparten AMP, tanto estatales como privadas, y las compara con las mismas relaciones en zonas de acceso libre. El estudio indica que cuando no pueden mantenerse unas relaciones adecuadas entre los diversos usuarios y el Estado las AMP fracasan, quedando expuestos los recursos pesqueros a la sobreexplotación. Este trabajo revela igualmente que las AMP dependen de su dimensión social. Las relaciones sociales pueden ser manipuladas hasta transformarse en herramientas que permiten a algunos usuarios disfrutar de los recursos, mientras a otros se les niega ese derecho.

La investigación de Mozambique y la Declaración de Chennai pueden ser de gran ayuda para cualquier comunidad

pesquera que desee aprovechar las AMP con objeto de mejorar la gestión pesquera y aumentar los beneficios económicos para la zona. Los datos del estudio realizado en Mozambique parecen indicar que las relaciones (el capital social) entre los diversos usuarios de una AMP, a saber, los pescadores y los operadores turísticos, y las alianzas con el Estado pueden servir tanto para reforzar una AMP como para debilitarla. En el contexto de este estudio, la expresión “capital social” se refiere a los contactos, normas y sanciones que vinculan entre sí a personas e instituciones y que pueden incidir en sentido positivo o negativo en el comportamiento de la población. El capital social observado en Mozambique parece influir negativamente en el respeto de las normas de gobierno de las AMP y el resultado es que los pescadores locales no participan de los beneficios que puede ofrecer una AMP.

A fin de entender las razones del fracaso resulta de extrema importancia darse cuenta de que las AMP equivalen en la práctica a sistemas de derechos de propiedad, que necesitan apoyarse en mecanismos y procesos sociales como leyes y normas para funcionar como es debido. En la gestión regida por derechos se parte de la premisa de que los usuarios actuales de un recurso marino, por ejemplo una comunidad pesquera de la costa, están dispuestos a cooperar con el Estado en la creación de una AMP y a respetar las normas que la gobiernan. Consecuentemente se consigue

---

El autor de este artículo es Gareth Johnstone (garethmjohnstone@yahoo.co.uk), recién doctorado por el King College de Londres, que ha investigado la pesca de bajura, los derechos de propiedad y el capital social en Indonesia y Mozambique en la *Revista SAMUDRA* N° 52, de Marzo de 2009

así el respeto de las normas y una mejor ordenación pesquera.

### Tradiciones y costumbres

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, numerosas comunidades pesqueras han creado sus propias normas y sanciones para ordenar el disfrute de los recursos. Dichas normas se encuentran integradas dentro de unos procesos y mecanismos sociales y se manifiestan en las tradiciones y costumbres de una comunidad. Cuando se establece una AMP, las tensiones entre las normas que regulan los derechos de los pescadores y las nuevas normas que gobiernan la AMP pueden generar conflictos. Los derechos de propiedad característicos de una AMP reemplazan los derechos de los pescadores locales, transfiriéndolos a nuevas instituciones y a nuevos usuarios como organizaciones no gubernamentales (ONG) o empresas de turismo. El conflicto entre los derechos de pesca tradicionales y las AMP se manifiesta en forma de bajos niveles de capital social entre los usuarios del recurso y en un escaso respeto de las normas de la AMP.

El caso mozambiqueño presenta escasos niveles de capital social en las AMP, debido a la usurpación de los derechos de los pescadores por parte de las AMP. Este fenómeno se demuestra en la escasez de contactos entablados entre los sectores pesquero y turístico y se traduce en el incumplimiento de las normas de la AMP. Las tensiones se agudizan a causa de un segundo factor: alianzas entre algunos funcionarios del estado y empresas turísticas que provocan divisiones entre los demás grupos. Un ejemplo de esta situación se observa al estudiar los ingresos generados por el turismo en las AMP, un sector capaz de comercializar a sus clientes la protección de la naturaleza y la exclusividad. Las tasas de pernoctación dentro del parque nacional marino ascienden a un promedio de 500 dólares

diarios, mientras que fuera del parque alcanzan tan sólo 100 dólares. Esta diferencia supone un fuerte incentivo para que los funcionarios del gobierno incumplan los acuerdos destinados a limitar la afluencia de turistas, estimulando justo lo contrario, una estrategia de expansión. Se vulnera de esta forma el plan de gestión acordado entre el gobierno y los grupos ecologistas que apoyan las AMP y se produce un encarnizamiento de la competencia por los recursos pesqueros entre turistas y pescadores artesanales.

Una AMP que en teoría prometía la conservación de los recursos marinos y el desarrollo económico local se transforma en la práctica en una iniciativa de turismo insostenible. Los pescadores artesanales y los ecologistas quedan excluidos del proceso de gestión a medida que se afianzan las relaciones entre las empresas turísticas internacionales y el gobierno.

El análisis de las AMP mediante su capital social puede servir para comprender mejor los factores contextuales (temporales y espaciales) que contribuyen a reforzar o debilitar una AMP. Al igual que otras formas de capital, el capital social puede ser utilizado para acciones colectivas que redunden en beneficio de todos. Se asocia corrientemente con los lazos y vínculos que permiten a las comunidades cooperar y manejar colectivamente un recurso natural. Está constituido por las relaciones y los contactos en red que contribuyen a establecer tradiciones y costumbres que, con el transcurso de los años, las comunidades pesqueras aprovechan para regular el acceso a una pesquería y su explotación.

Estas modalidades se conocen como “capital social de unión y de puente” y determina la forma en que actuamos con otras personas y confiamos en ellas en comunidades cerradas y homogéneas.

*A fin de entender las razones del fracaso resulta de extrema importancia darse cuenta de que las AMP equivalen en la práctica a sistemas de derechos de propiedad, que necesitan apoyarse en mecanismos y procesos sociales como leyes y normas para funcionar como es debido.*

Comportamiento	Indicadores de capital social
Cooperación	Existen contactos formales entre los diversos usuarios de recursos del AMP (pescadores artesanales, operadores turísticos) y las instituciones que gobiernan el AMP  Los grupos gestores del AMP representan a todos los usuarios del área, incluyendo a pescadores, ONG, sector privado e instituciones gubernamentales del Estado
Respeto de las normas	Las normas pesqueras del AMP incorporan el acervo y las reglas tradicionales  Los pescadores adoptan las normas del AMP a través de sus propias normas tradicionales y las instituciones comunitarias las respaldan  Los mecanismos reglamentarios del AMP incluyen a pescadores, ONG, sector privado, instituciones gubernamentales del Estado e instituciones tradicionales comunitarias
Negociación	Los derechos de pesca del AMP están garantizados mediante el correspondiente respaldo político y se mantienen gracias a una alianza política permanente con el Estado  Las comunidades pesqueras reconocen los derechos a los recursos de nuevas partes interesadas (operadores turísticos)  Las nuevas partes interesadas (operadores turísticos) reconocen los derechos de pesca de los usuarios originales (pescadores artesanales)
Participación en beneficios	La rivalidad entre los diferentes usuarios de recursos conduce a iniciativas de colaboración que redundan en beneficio de todos  Los beneficios obtenidos se reparten por acuerdo entre los diferentes usuarios
Indemnizaciones	En la negociación de indemnizaciones participan el Estado y todos los usuarios con derecho a los recursos del AMP, incluidos los derechos migratorios

*...resulta importante conocer el contexto y comprender el marco en el que operan las AMP.*

Existe otro tipo, denominado “capital social de escalera” que ayuda a comprender las AMP, especialmente aquellas donde operan usuarios muy heterogéneos. Las escaleras representan enlaces que van más allá de nuestro círculo de amigos, de la comunidad a la que pertenecemos, y que conectan en cambio personas e instituciones procedentes de culturas y de medios diversos así como personas que tienen diferentes niveles de poder y de acceso a los recursos. El estudio mozambiqueño se centró en el “capital social de escalera”, que establece vínculos intersectoriales entre pescadores artesanales, operadores turísticos y órganos de gobierno de la AMP, y en el capital social procedente de la “sociedad política”, que se manifiesta en forma de las alianzas políticas que cada sector forja con el Estado.

Cabe preguntarse por qué esas “escaleras” resultan tan importantes para las AMP. La respuesta radica una vez más en los derechos de propiedad característicos de

las AMP. Cuando se establece una AMP sobre una pesquería de gestión tradicional, se supone que los pescadores actuarán de manera racional y negociarán un acuerdo con los nuevos usuarios de la zona, como pueden ser los operadores turísticos en el caso de Mozambique. La premisa de partida consiste en que los pescadores locales recibirán una compensación por la pérdida de sus derechos de pesca dentro del AMP y a cambio respetarán las normas del área y los derechos de los nuevos usuarios. Sin embargo no siempre ocurre así ya que llegar a un acuerdo requiere una inversión, reunir a los interesados y negociar. El precio de este proceso se conoce como “coste de transacción”, que puede ser reducido si el nivel de capital social entre los usuarios de los recursos es elevado. En muchos casos la capacidad de llegar a un acuerdo puede verse lastrada por malentendidos lingüísticos o culturales y el gobierno debe actuar como mediador. Ahora bien, los gobiernos cuentan con capacidades y recursos limitados y a veces las negociaciones involucran a más de un



• ministerio, con lo que se multiplican las  
 • oportunidades de corrupción en las que  
 • los funcionarios negocian a fin de obtener  
 • beneficios para sí mismos y no para los  
 • pescadores locales.

• La negociación y las compensaciones  
 • se vuelven más complejas a medida que  
 • aumenta el número de usuarios que  
 • reivindica la explotación de los recursos  
 • naturales del AMP. En el caso estudiado en  
 • Mozambique sólo se tenían en cuenta dos  
 • tipos de usuarios: pescadores artesanales  
 • y operadores turísticos. Sin embargo,  
 • a menudo participan más sectores. La  
 • importancia del capital social de “escaleras”  
 • consiste en la posibilidad de establecer  
 • alianzas políticas, que deben incluir todos  
 • los niveles de gobierno posibles para que el  
 • AMP funcione adecuadamente.

• En este caso, la empresa gestora del AMP  
 • cuenta con una concesión por 99 años y  
 • ha forjado lazos políticos fuertes  
 • con el gobierno nacional, pero no ha  
 • conseguido el apoyo de los políticos  
 • locales. Consecuentemente, muchos  
 • pescadores locales incumplen las normas  
 • que gobiernan el AMP, de gestión  
 • privada, porque saben que sus acciones  
 • no serán sancionadas por las autoridades  
 • locales. Los conflictos no han tardado en  
 • surgir, tanto el estado como la empresa  
 • concesionaria han llegado a imponer  
 • sanciones y se ven obligados a vigilar el  
 • área, con los costes que esto entraña.

• La sostenibilidad de los recursos  
 • naturales dentro de un AMP no está  
 • determinada únicamente por el capital  
 • social, sino que entran asimismo factores  
 • políticos, económicos y naturales. Ahora  
 • bien, las AMP contempladas como  
 • derechos de propiedad representan un  
 • conjunto de relaciones entre diversos  
 • usuarios de recursos y si esas relaciones  
 • no se mantienen, el AMP fracasa y la  
 • base de recursos mengua. En la práctica  
 • el capital social no puede medirse

directamente y se evalúa mediante  
 indicadores indirectos.

La tabla que aparece en esta página  
 recoge algunos indicadores empleados  
 para identificar niveles positivos de  
 capital social en el estudio  
 mozambiqueño. Estos indicadores  
 pueden resultar útiles para cualquier  
 comunidad costera que se plantee utilizar  
 las AMP con objeto de mejorar la ordenación  
 pesquera y de atraer al turismo.

### Respeto de las normas

Uno de los ejemplos recogidos en la  
 tabla es el respeto de las normas que  
 gobiernan las AMP. En el caso de  
 Mozambique queda ilustrado mediante  
 los diversos enfoques de gestión  
 adoptados a fin de tratar las normas de  
 pesca tradicionales. Los regímenes de  
 gestión de las AMP no reconocen las  
 normas tradicionales lo cual genera  
 conflictos, amén del incumplimiento de  
 las normas del AMP. Fuera del AMP,  
 en las zonas de acceso libre, las normas  
 de pesca tradicionales están reconocidas  
 por las instituciones estatales e integradas  
 en varias iniciativas de cogestión. Se  
 ha hecho así debido a la necesidad de  
 desarrollar medidas de gestión pesquera  
 poco onerosas. Entre ellas figuran el  
 establecimiento de un período de veda  
 para la pesca con cerco y la prohibición  
 de pescar durante las fiestas religiosas.  
 La comunidad pesquera sanciona estas  
 normas mediante ceremonias colectivas  
 y el Estado lo hace mediante legislación.  
 La aplicación de este enfoque ha  
 conseguido un respeto riguroso de las  
 normas tradicionales, pero también de  
 las estatales, como el registro de buques  
 y la concesión de licencias. También ha  
 animado a varios operadores turísticos a  
 adoptar el mismo enfoque y limitar la pesca  
 delante de los alojamientos turísticos. Estos  
 acuerdos se hacen independientemente de  
 las AMP y los pescadores tradicionales los  
 han transformado en normas tradicionales



mediante ceremonias colectivas a las que asisten representantes del sector turístico. Los acuerdos permiten contactos beneficiosos para ambas partes: las empresas turísticas facilitan el transporte marítimo a la comunidad pesquera a cambio de que ésta respete las nuevas normas.

Para los órganos del gobierno y otras instituciones, como las ONG y los grupos ecologistas internacionales, las AMP pueden presentarse como una panacea para la conservación de recursos naturales. Sin embargo, resulta importante conocer el contexto y comprender el marco en el que operan las AMP. Hay que pensar que definir una AMP no se limita a establecer sus fronteras, sino que exige además una profunda comprensión del sustrato social, ecológico y político del lugar donde se encuentra. Esto pasa a su vez por un examen crítico de las relaciones entre los diversos usuarios del recurso, el Estado y los intereses externos antes de que se pueda establecer definitivamente el AMP. Igualmente imprescindible resulta plantearse si el establecimiento de un AMP es realmente necesario para alcanzar la sostenibilidad medioambiental, ya que el mismo objetivo puede conseguirse en la práctica mediante una inversión en el establecimiento de relaciones entre los usuarios de los recursos y el Estado, que son los principales interlocutores en la gestión pesquera. 3

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/EN/52/art06.pdf>

# Atrapados en un torbellino de cambios

Julia Fraga

**La experiencia de las pesquerías tradicionales en las reservas marinas del Estado mexicano del Yucatán muestra la influencia de los factores socioeconómicos**

El estado de Yucatán en México presenta 365 kilómetros de línea de costa con 15 comunidades humanas donde la pesca tradicional de escama data de tiempos prehispánicos. Puertos pesqueros tales como Celestún, Dzilam de Bravo, San Felipe y Río Lagartos tienen fuerte tradición pesquera desde épocas ancestrales. Puerto Progreso, Telchac y El Cuyo surgen en la época de la colonia fuertemente vinculados a la explotación de recursos terrestres. Los habitantes de estas comunidades han logrado acumular un conocimiento tradicional basado en la experiencia y han nombrado en lengua maya diversas especies de pescado y sitios de pesca. En la actualidad, los jóvenes pescadores reproducen en lengua autóctona estos nombres y sitios de faena de pesca.

Las modernas pesquerías en Yucatán nacieron en la década de los sesenta cuando a nivel nacional se establecieron programas de marcha al mar, que pretenden vincular a los campesinos de tierra adentro a la pesca costera. Paralelamente a este programa el Estado funda cooperativas pesqueras dedicadas a las especies de alto valor comercial: langosta y camarón principalmente. En Yucatán, pescadores tradicionales y campesinos de tierra adentro comienzan entonces a convivir en un mar de la abundancia, un mar prometedor de alimento y dinero ante una sociedad en constante transformación

hacia modos de vida urbanos. Las pequeñas y medianas comunidades de la costa yucateca crecen por la afluencia de poblaciones atraídas por una actividad prometedora: la pesca artesanal que ocupaba y ocupa al 80% de la población dedicada a la pesca. La pesca provee de ingresos permanentes y temporales a más de 15.000 familias en Yucatán.

La época de la bonanza pesquera y la convivencia entre pescadores sin importar su origen, su extracción étnica y su inclinación política coincide sin duda con el período entre 1970 y 1998. La bonanza en la pesca no se traduce en riqueza para todos, sino que implica la estratificación económica y social de la población local, principalmente la de comerciantes e intermediarios del sector pesquero. Una gran capa de la población de pescadores permanece pobre, marginal y sin opciones a poseer una lancha o motor fuera de borda, es decir, sin medios de producción.

Los criterios de manejo basados en la biología de la especie siguen siendo prioritarios ante una realidad social cada vez más conflictiva entre los grupos y los individuos que faenan en la pesca donde suele escucharse el estribillo de que “el pastel se tiene que repartir entre más gente ya que cada vez entran más personas a faenar”.

La autora de este artículo es Julia Fraga, (jfraga@mda.cinvestav.mx), del Departamento de Ecología Humana, CINVESTAV-Mérida, en México en la *Revista SAMUDRA* N° 52, de Marzo de 2009

¿Qué podemos decir en este contexto de las reservas marinas? ¿Las reservas marinas fueron creadas por pescadores tradicionales, propietarios de embarcaciones y grandes comerciantes o por académicos urbanos? ¿Cuándo comenzaron en Yucatán? ¿Cuántas iniciativas locales de reservas marinas existen? ¿Cómo se traducen estas ideas en la práctica?

### Áreas protegidas

En la zona costera y marina de Yucatán encontramos cinco áreas naturales protegidas. Dos de ellas son Reservas de la Biosfera: Ría Lagartos y Ría Celestún, creadas en 1979 como refugios para la fauna, y recalificadas como reservas en 1997 y 2000 respectivamente. La tercera es un Parque Marino (Arrecife Alacranes, establecido en 1994), que al igual que las dos primeras se administra de manera federal. Dos áreas son Reservas Estatales (El Palmar y Dzilam de Bravo, implantadas en 1989 y 1990 respectivamente). Estas áreas ocupan porción marina y lagunar. Sin embargo, los habitantes locales nunca fueron consultados para su creación, fue un proyecto impuesto desde arriba hacia abajo. La participación comunitaria empezó con la aparición de proyectos académicos y de organizaciones no gubernamentales (ONG) que los gobiernos federal y estatal empleaban como brazos para poner en marcha acciones de educación ambiental. Este fenómeno ocurre sobre todo a partir de 1997 y 1998, es decir, cuando las pesquerías empiezan su etapa de estancamiento y se consignan bajos volúmenes de capturas.

Desde entonces la participación comunitaria se concentra en dos bloques de población: los niños y los productores-pescadores. Estos últimos representan la población focal consultada sobre los

problemas de la pesca y sobre cómo disminuir el esfuerzo pesquero.

En ese momento empiezan a observarse problemas entre los pescadores tradicionales (el 40% del total) y los pescadores campesinos (el 60% restante). Comienza entonces el debate académico y público entre los que “conservan” (pescadores tradicionales) y los que “no conservan o sobreexplotan” (los campesinos de tierra adentro).

Ante este panorama, ¿existen iniciativas locales de creación de áreas marinas protegidas que sostengan continuamente el éxito? La única comunidad de pescadores que se adelanta a procesos de manejo tradicional de sus pesquerías y establece una reserva marina sin intervención de las instituciones académicas ni de las ONG fue la comunidad de San Felipe, que en 1994 implanta a cinco kilómetros de distancia del pueblo un área de 30 km<sup>2</sup>. Esta zona constituye un “criadero natural de peces” por las condiciones especiales de la vegetación acuática sumergida, denominada “tzil” en la lengua maya.

Su éxito se mantuvo durante doce años continuos y puede afirmarse que el fracaso en los últimos dos años se explica por varios factores que se mencionan más adelante. La creación de esta reserva está fuertemente asociada a la experiencia de pescadores más ancianos que faenando en sitios de bajura “descubrieron” condiciones ecológicas que permitían y que todavía permiten, a pesar de la presencia continua de huracanes, la entrada y reproducción de especies marinas como la langosta.

El primer factor de éxito fue que los pescadores de San Felipe estaban sólidamente vinculados alrededor de una cooperativa pesquera, “Pescadores

*La pesca provee de ingresos permanentes y temporales a más de 15.000 familias en Yucatán.*

*...la falta de información, participación y consulta con los pescadores... llevó a que los académicos y administradores del estado ignorasen este tipo de iniciativa local.*

• Unidos de San Felipe”, con 218 socios.  
 • El carácter, actitud y personalidad de los directivos (ética de actuación, confianza y comunicación como legado de los abuelos) también fue un factor de “engranaje” para el éxito de la reserva.  
 • La cooperativa constituía el “hecho social total” de la comunidad, es decir, la vida giraba en torno a ella. Se trata de una institución fuerte en lo político y en lo económico, gracias a la exportación de la langosta principalmente, mucho más fuerte incluso que el gobierno municipal.  
 • La administración de la cooperativa no estaba exclusivamente dedicada al mar y a los pescadores, sino que además regulaba la vida, la salud y la religión de los habitantes, ya fuesen pescadores o ganaderos, y expandía sus fronteras comunitarias y familiares. Aquí la tragedia de los comunes importaba poco.

• Como ya quedó explicado, la Reserva Estatal de Dzilam de Bravo fue fundada en 1990 y su jurisdicción se extendió hasta la reserva municipal creada por los pescadores de San Felipe. Sin embargo, la falta de información, participación y consulta con los pescadores de ambas localidades (Dzilam que tiene más de mil pescadores y San Felipe con unos quinientos) llevó a que los académicos y administradores del estado ignorasen este tipo de iniciativa local.

• Los pescadores de San Felipe no se enteraron de que su reserva marina se encontraba en la reserva estatal de Dzilam hasta el año 1998 cuando la primera ONG académica empezó a trabajar con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comentan los pescadores, se dieron cuenta “por casualidad” al participar en un curso sobre el manejo de la langosta, porque “les metieron el curso de áreas protegidas”. En el año 2002 un grupo de académicos realiza una

investigación participativa en ambas localidades para la cual invita a debatir a los pescadores tradicionales agrupados en cooperativas, pero se olvida de invitar a los pescadores “libres”, es decir, a aquellos pescadores no agrupados formalmente. Errores metodológicos comunes que la academia simplemente anota a pie de página.

¿Qué pasa con las reglas comunitarias alrededor de la iniciativa de la reserva marina? Sencillamente que al existir una cooperativa fuerte, un consejo de representantes con respaldo del municipio y unos estrechos vínculos de parentesco entre los dirigentes de ambas fuerzas de poder local, se respetaron las sanciones y las multas establecidas desde el año 1995, cuando todos los pescadores agrupados firmaron de conformidad dichas reglas.

La existencia de fuertes lazos de parentesco entre los que administran la vida cotidiana de los habitantes representa un factor de éxito indudable. ¿Bajo estas reglas comunitarias existían los pescadores furtivos? La respuesta es afirmativa. De hecho los furtivos fueron identificados hace mucho tiempo. También ellos se encuentran fuertemente entrelazados por el parentesco, “pero solamente salían de noche”, “con mucho temor”.

Este temor a las reglas establecidas y a los dirigentes de la cooperativa constituye otra de las razones del éxito. La cooperativa pesquera implantaba sistemas de vigilancia nocturna y existían pescadores voluntarios para cuidar el área: Se hacía más por cuidar la especie y menos por el dinero pagado por la vigilancia.

¿Quién costea la vigilancia? La cooperativa pesquera manejaba fondos

del PNUD y recaudaba fondos propios destinados a la compra de combustible. Según palabras de sus miembros, en “realidad no se gastaba mucho”, pero “lo hacíamos porque sabíamos que esa reserva vale mucho, allí se resguarda mucho pescado y la langosta”.

### El final del sueño

El éxito de la reserva de San Felipe parece terminarse en el año 2004, asociado a una división de poder político y a la entrada de nuevas personalidades que toman la administración de la cooperativa. Se comprueba mal manejo de los fondos, se rompen lazos de parentesco entre familias y se inaugura una etapa de lentos fracasos en la administración de la reserva que desembocan en una etapa de colapso social en 2008, con enfrentamientos y agresiones. Esta etapa coincide con bajos volúmenes de captura pesquera y con malas temporadas de langosta y pulpo, las dos pesquerías más importantes de San Felipe. Los vecinos pescadores de Río Lagartos, ubicados a 10 kilómetros de distancia, señalan que “los de San Felipe ya abandonaron su reserva”. Sin embargo, para algunos miembros del gobierno municipal la mala temporada de langosta no justifica la “invasión” de la reserva y la ruptura de las reglas establecidas en años anteriores.

Acerca del fracaso de la reserva se han oído explicaciones diversas. Varios pescadores de la cooperativa entrevistados en junio de 2008 afirmaban que “entre ocho y diez lanchas solamente agotaron la reserva, la limpiaron toda, ya no hay nada que hacer”. Los pescadores de San Felipe sostienen que “cuando todos vieron que esos pocos pescadores ilegales ganaban hasta 15.000 pesos en una noche (1.500 dólares) capturando entre 700 a 1.000 kilos por noche”, “nosotros nos sentimos burlados, desesperados, sin apoyo de nadie, ni de la cooperativa,

ni del gobierno”, “todos empezaron a entrar a pescar”, “para qué cuidar algo que ya no nos beneficia a todos como antes”.

No cabe duda de que este estilo de conservación y protección con más de doce años de existencia afronta un momento delicado agravado por la presencia de instituciones externas que hacen su trabajo e ignoran las secuelas negativas que dejan a su paso (entre ellas incluyo a la academia y al turismo). La pesca como actividad humana de subsistencia y comercial se ha visto desplazada por otras actividades que no traerán beneficios colectivos como lo hizo y lo continúa haciendo la pesca.

Para los de San Felipe el verdadero conflicto comenzó hace un año, a mediados del 2007, por las siguientes circunstancias: “se dejó de vigilar la reserva”, “le pasan una cuota de dinero a los dos vigilantes, los de la asociación civil Actamchuleb, para que no digan nada”. Pero sobre todo, según los pescadores entrevistados en mayo de 2008, “porque la cooperativa se partió en dos cuando se presentaron problemas de corrupción y los dividió el bipartidismo político entre el PRI y el PAN (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional)”, y porque “para vigilar la reserva se requirieron 48.000 dólares al año”.

Uno de los pescadores entrevistados señaló: “Nosotros es poco lo que sacamos de la Reserva, podemos sacar treinta, cuarenta o sesenta kilos...la gente que tiene un montón de red, hasta veinte paños de red, le estoy hablando de más de un kilómetro de distancia, esos son los que sacan hasta mil kilos en una noche. Ellos (los furtivos) están allí en la concentración grande, y eso solamente se da dentro de la reserva...Es algo muy injusto... Le digo a mis compañeros: Si yo te acuso, pero después ¿qué?



¿Cómo quedo yo? Muchas broncas, me agredes y nadie te puede hacer nada, así esta la situación”.

En una entrevista focal a un grupo de pescadores en mayo de 2008, los pescadores decían: “Reconocemos que el beneficio que trae la reserva a nosotros como pescadores es muchísimo, si se pudiera cuidar, agarrar (a los furtivos), para nosotros sería excelente... (Necesitamos) mano dura. O sea, alguien que nos apoye de la zona federal, capitanía de puerto, ayuntamiento, las fuerzas vivas, los mismos pescadores, las cooperativas involucradas...”

### Vigilancia

Un pescador furtivo de San Felipe en relación a este conflicto señalaba lo siguiente en mayo de 2008: “Yo sí los apoyo en la reserva, pero si vigilan las 24 horas. Porque si no se vigilan las 24 horas, pues prefiero aprovechar la reserva que hacernos los tontos doce horas aquí y que ganen más los que vayan a trabajar ahí”.

¿Qué pasó con los factores de éxito señalados arriba que permitieron doce años de continuidad y trabajo para proteger un sitio de pesca? ¿Qué pasó con los viejos pescadores, con los parientes, con las personas que administraban la cooperativa? ¿Qué pasó con esa comunidad de 1,800 habitantes y cerca de 600 pescadores que sentía orgullo de tener una reserva marina? ¿Qué pasó con la Asociación Civil Actamchuleb cuyo administrador lleva ya diez años trabajando como enlace entre la cooperativa, el gobierno y los programas de financiamiento? ¿Por qué ya no les importa la reserva?

El primer factor de fracaso fue cuando la cooperativa fuerte se escindió en dos y en ella se dividieron los pescadores según su edad, procedencia, apellido y filiación

política. El segundo factor de fracaso fue la ausencia de una fuerte tradición de investigación en los grupos externos de la academia donde faltó un engranaje con la cooperativa, el gobierno municipal y la comunidad para la investigación acción participativa. Se perdieron los incentivos y la rueda de la motivación colectiva.

También habrá que considerar que la Asociación Civil Actamchuleb no fue capaz de trabajar en pro de la comunidad y con ella, sino que simplemente se convirtió en puente de comunicación con el gobierno y el programa regional del PNUD para atraer pequeños fondos que le permitieran contar con gasolina para la vigilancia de la reserva. El gobierno estatal, por otro lado, no tiene capacidad en recursos financieros y humanos para atender sus mandatos de protección de la biodiversidad y las áreas protegidas. Por añadidura, los cambios de personal cada seis años modifican el panorama de trabajo.

¿Tiene futuro la Reserva Marina de San Felipe? El área de esta pequeña reserva está comprendida en la zonificación de la Reserva Estatal Dzilam de Bravo. En el Programa de Manejo de esta reserva, publicado en 2006, aparece como subzona de aprovechamiento especial, es decir, que se permiten actividades de conservación, educación ambiental y turismo alternativo, actividades que no modifiquen los ecosistemas o la restauración ecológica.

En una entrevista de julio de 2008, el encargado de áreas naturales protegidas del Gobierno del Estado declaraba que el futuro de la reserva de San Felipe es reconocerla como reserva municipal, aunque todavía no se sabe exactamente cómo.

El futuro de la reserva parece estar vinculado al turismo, sobre todo al turismo



ecológico y a la pesca deportiva, que están aumentando en la comunidad de manera que los pescadores poco a poco se están convirtiendo en prestadores de servicios. Existe una relación inversamente proporcional entre pesca y turismo: mientras la pesca escasea progresivamente, cada vez más turistas visitan San Felipe. ¿Qué vamos a mostrarles? La reserva es una buena opción. A mediados de 2009 visitarán San Felipe más de cien veleros provenientes de Francia. “Los europeos ya nos están mirando, ya están interesados en nuestras playas”, dicen los pescadores.

### La motivación principal

La opinión de los habitantes y sobre todo de los pescadores es que ya no se puede hacer nada por la reserva: ya no es un patrimonio de trabajo para sus hijos, que era la motivación principal para cuidarla. Tampoco los pescadores furtivos están interesados, porque los que se aprovechan del sitio son los dueños de los hoteles. ¿Para qué sirve cuidar especies si son otros los que cobran a los turistas para llevarlos a pescar?

Para la Asociación Civil local Actamchuleb tiene bastante futuro, sobre todo, porque su director (un antiguo pescador local con fuertes lazos en la región y con los operadores externos) está consiguiendo la extensión de un convenio por cinco años con cláusulas que le benefician, ya que lo sitúan como colaborador con el gobierno del estado para manejar las áreas naturales protegidas. Al pertenecer a una red de ecoturismo del estado y dedicarse más a la administración de asuntos externos a la comunidad, y menos a la actividad principal que tenía (la pesca) pone en evidencia el giro de su interés comunitario en el proceso de transición de la comunidad.

El caso de San Felipe en Yucatán no debe ser único, debe parecerse a otros en varios

rincones del mundo en los que se haya dado una transición similar de la pesca hacia la actividad de servicios, promovida por agencias nacionales e internacionales con la etiqueta de turismo ecológico.

Sin duda el turismo ecológico no es malo, lo malo está en que los habitantes locales desaparecen acusados de no cuidar sus recursos y negándoles su propiedad. A largo plazo, los pescadores se quedarán sin alimento, sin playas y sin casas a la orilla del río o del mar. En el caso de San Felipe, tal vez se quedarán también sin reserva marina. De ellos dependerá mucho retomar el camino de la conservación de sus recursos. Como uno de estos pescadores decía en mayo de 2008, lo difícil para ellos es saber “en qué momento dejo de pescar para ir a pelear allí en la oficina de Mérida por que nos apoye el gobierno con nuestra reserva”.

San Felipe necesita un acompañamiento de gente honrada, honesta, inteligente y capacitada que valore su verdadero capital social. Necesita lo que ni el gobierno ni la academia le puede y quiere dar: el tiempo y los recursos administrativos para lograr un manejo de los recursos costeros basado en la comunidad. Parece que necesitara una organización no gubernamental que permanezca por un periodo prolongado y trabaje para rescatar y fortalecer el capital social y el capital natural.

Para el actual presidente del gobierno municipal la Asociación Civil Actamchuleb es la indicada para administrar la reserva marina mediante co-manejo con el gobierno estatal. Para el anterior gobierno municipal la asociación local era necesaria pero tenía que cambiar de líder ¿Quién tendrá la razón? Ante este panorama, la razón y la fuerza deberán estar en una consulta participativa generalizada y transparente

· que analice la situación pensando no  
· solamente en los turistas, sino en los  
· niños y jóvenes locales que tendrán que  
· emigrar para conseguir trabajo fuera  
· de su comunidad. No se puede cerrar  
· los ojos ante la avalancha de personas  
· buscando rincones de playas y mares para  
· disfrutar, y que se convierten en fuente de  
· empleo o trabajo mediante prestación  
· de servicios. No se puede cerrar los  
· ojos ante una sociedad cada vez más  
· interesada en disfrutar de las zonas  
· marinas rurales, pero sí se puede abrir  
· los ojos para planificar el futuro  
· aprovechando las condiciones sociales  
· que aún poseen estas zonas: lazos de  
· parentesco estrechos, religión, solidaridad  
· y tamaño de la comunidad.

· La reserva marina unió a la comunidad  
· de San Felipe en tiempos malos para la  
· pesca, dando de comer a las familias más  
· necesitadas. Deberá unirlos también en  
· otros tiempos, conciliando tal vez la pesca  
· y el turismo de bajo impacto. 3

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/EN/52/art05.pdf>

# Sacar partido de la gestión pesquera

Ramya Rajagopalan and Varsha Patel

**Un seminario sobre áreas marinas protegidas en la India presenta formas de administrar y conservar recursos costeros y pesqueros respetando a los habitantes**

El Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) organizó un seminario de dos días titulado “Dimensiones sociales de la implantación de áreas marinas protegidas (AMP) en la India: ¿realmente se benefician las comunidades pesqueras?” celebrado del 21 al 22 de enero de 2009 en Chennai, India. Su principal objetivo consistía en discutir las averiguaciones de cinco estudios de caso llevados a cabo por el CIAPA en torno a varias áreas marinas y costeras protegidas del Parque nacional y reserva de la biosfera del golfo de Mannar, la Reserva natural marina de Malvan, la Reserva natural marina de Gahirmatha, la Reserva de tigres de Sundarbans y el Parque nacional y reserva natural del golfo de Kutch. Además de recoger el punto de vista de las comunidades pesqueras sobre las AMP, el seminario aspiraba asimismo a abrir un foro de debate en torno a los aspectos legales, institucionales o de otro tipo de la aplicación de AMP en la India, así como a presentar propuestas destinadas a conseguir una conservación y una gestión de recursos pesqueros y costeros respetuosa con los habitantes de la zona.

Al seminario asistieron más de 70 delegados, entre ellos representantes del Ministerio de Agricultura del Gobierno de la India, de los departamentos forestales de los estados de Orissa, Bengala Occidental y Tamil Nadu, de los departamentos de pesca de los estados

de Bengala Occidental y Tamil Nadu, del Instituto Nacional de la Naturaleza (INN) y del Instituto Nacional de Ciencias (INC), amén de agrupaciones medioambientales, organizaciones de pescadores e investigadores independientes. El seminario, respaldado por el Ministerio de Agricultura y por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Pesca es el primero de este género organizado en la India.

Chandrika Sharma, secretaria ejecutiva del CIAPA, presentó el tema del seminario subrayando que en el contexto indio el término “áreas marinas y costeras protegidas” hace referencia a los parques nacionales y a las reservas naturales establecidos en áreas marinas, según estipula la Ley de protección de la naturaleza (LPN) de 1972.

Según afirma, los estudios de casos indican que numerosos hombres y mujeres de las comunidades pesqueras, aproximadamente el 10% de los pescadores marinos de la India, han visto menguadas sus oportunidades de sustento debido a las limitaciones impuestas a la pesca en las AMP. Por añadidura, la forma en que se aplican estos regímenes hace que sus habitantes se sientan perjudicados e indignados, ya que apenas se hace ningún esfuerzo para brindar medios alternativos de sustento. Tampoco hay empeño en mejorar su

Las autoras de este artículo son Ramya Rajagopalan (ramya.rajagopalan@gmail.com), consultora del CIAPA y Varsha Patel (icsf@icsf.net), asociada de programa del CIAPA en la *Revista SAMUDRA* N° 52, de Marzo de 2009

*...numerosos hombres y mujeres de las comunidades pesqueras, aproximadamente el 10% de los pescadores marinos de la india, han visto menguadas sus oportunidades de sustento debido a las limitaciones impuestas a la pesca en áreas marinas y costeras protegidas.*

· acceso a servicios básicos que les permitan  
· ampliar sus opciones a largo plazo.

· **Deterioro y contaminación**

· Toda la atención se centra en la  
· ordenación pesquera, pasando por  
· alto problemas tan graves como la  
· degradación y la contaminación  
· causadas por factores ajenos a la pesca y  
· poniendo así en entredicho los objetivos  
· perseguidos por el establecimiento del  
· área protegida (AP). M. K. Nair,  
· comisario de desarrollo pesquero en el  
· Departamento de Ganadería y Pesca  
· del Ministerio de Agricultura del Gobierno  
· de la India afirmó, en el discurso  
· inaugural del seminario, que los  
· propietarios tradicionales de los recursos  
· son los pescadores que habitan el litoral  
· indio. Todo el mundo está de acuerdo  
· con regular el medio ambiente pero  
· pocos se dan cuenta de que la creación de  
· AMP incide fuertemente sobre unos  
· pescadores que se encuentran por debajo  
· de la línea de pobreza. Nair propone un  
· sistema de cogestión integrado y  
· equilibrado para las AP.

· Ramya Rajagopalan, consultora del  
· CIAPA y S. Arulanandam, asesor  
· jurídico del Sindicato de Pescadores  
· del Distrito de Ramnad hicieron una  
· presentación sobre el Parque nacional  
· y reserva de la biosfera del golfo de  
· Mannar, destacando que la creación  
· del parque nacional supone para los  
· pescadores el cierre de las zonas de pesca  
· que circundan las 21 islas, donde no se  
· permite ninguna actividad extractiva. La  
· veda afecta a unos 35.000 pescadores,  
· incluidas 5000 mujeres recolectoras de  
· algas y 25.000 buzos que recogen  
· pepino de mar. Al subrayar los problemas  
· socioeconómicos que sufren las  
· comunidades pesqueras, el sindicato  
· reclama medios de sustento alternativos a  
· largo plazo para las generaciones futuras  
· y a corto plazo para la generación  
· presente. Reivindica igualmente que se

· permita la pesca en torno a las islas a los  
· pescadores tradicionales en buques sin  
· motor y que se reconozcan las iniciativas  
· comunitarias ya existentes, como por  
· ejemplo las normas que regulan la  
· extracción de algas.

· Pradip Chatterjee, de la asociación  
· “Iniciativa Directa para una Acción Social  
· y de Salud”, afirma que en los Sundarbans,  
· una región que abarca varias AP (reserva  
· de tigres, reserva natural, parque nacional,  
· reserva de la biosfera y patrimonio de la  
· humanidad), únicamente debe permitirse  
· la pesca a buques no motorizados en la  
· zona de transición que rodea la reserva  
· de tigres. Los medios de sustento de  
· los pescadores se ven comprometidos a  
· causa del limitado número de licencias  
· concedidas y de la compleja burocracia,  
· amén de la imposición arbitraria de  
· sanciones en caso de infracción. Las dos  
· organizaciones de pescadores presentes  
· en esta área tienen opiniones divergentes  
· al respecto: si una exige restricciones  
· que respeten a los habitantes y que den  
· un papel legítimo a los pescadores en  
· la gestión de las AP, la otra reclama la  
· eliminación de toda restricción a la pesca  
· dentro de la reserva.

· Narayan Haldar y Giridhari Giri, del  
· Sindicato de Pescadores Tradicionales  
· de Orissa, señalaron que en la reserva  
· marina de Gahirmatha las medidas de  
· protección de la población de tortugas  
· afectan a unos 30.000 pescadores, de los  
· cuales el 43% se encuentra por debajo  
· de la línea de pobreza. Este sindicato  
· ha presentado varias propuestas con el  
· objetivo de salvaguardar los medios de  
· sustento de los pescadores al tiempo que se  
· respetan los objetivos de conservación.

· **Autorregulación**

· Entre estas medidas se encuentra reducir el  
· área de la reserva, especialmente del área  
· núcleo; permitir la pesca con métodos  
· sostenibles a pequeños buques motorizados

en el área núcleo; apoyar las iniciativas de autorregulación de las comunidades pesqueras y aplicar la franja de 5 km vedada a los arrastreros, establecida en la Ley de ordenación pesquera del estado de Orissa. El sindicato reclama igualmente que se apliquen las disposiciones de la LPN, enmendada en 2002 y el 2006, a favor de permitir el mero paso de los pescadores y sus actividades profesionales mediante normas claras. Reivindica asimismo una gestión y una vigilancia participativas a fin de evitar conflictos; la realización de estudios científicos sobre la mortalidad de las tortugas y la regulación de actividades no relacionadas con la pesca que inciden en la mortalidad de estos animales.

Nilanjana Biswas, investigadora independiente, y Bharat Patel, del Centro de Información SETU, en su ponencia acerca del parque y reserva nacional del golfo de Kutch, explicaron de qué manera las restricciones aplicadas afectan a los pescadores *pagadiya*, que faenan con redes fijas mediante estacas, y a los que utilizan *bodis*, unos sencillos botes de madera. Expusieron a continuación los peligros que presentan las actividades industriales de la zona, sobre todo la industria petroquímica, los oleoductos que atraviesan el AP, la extracción de arenas y corales, las fábricas de abonos, los puertos, las plantas de desguace de barcos y las zonas económicas especiales. En su opinión, el actual régimen jurídico de las AP no es el más adecuado para responder a las necesidades de protección del medio marino, y menos aún para luchar contra la amenaza que representan las actividades no pesqueras en las zonas adyacentes. Las organizaciones de pescadores reivindican consecuentemente un enfoque global, no fragmentario, para la gestión del ambiente marino que ataque de raíz las causas de la destrucción de los hábitats y el expolio de los recursos.

Ramesh Dhuri, de la asociación de pescadores *Malvan Taluka Shramik Machhimar Sangh* explicó que la reserva marina de Malvan, establecida con objeto de proteger los arrecifes coralinos, los manglares y el litoral rocoso, cuenta con una población de 9.000 pescadores. Si bien los pescadores de Malvan admiten la importancia de la conservación de la naturaleza, les disgusta la falta de transparencia y el no haber sido consultados en el proceso de implantación y gestión del parque. Numerosos habitantes de la zona se oponen a la reserva.

Uno de los participantes cuestionó el uso del término “protección” en vez de “conservación”, ya que no presenta ninguna opción para la explotación sostenible de los recursos. Varios expresaron sus dudas sobre la lógica de crear áreas protegidas marinas y costeras cuando no existen pruebas de que aporten beneficios. Otro delegado sugería que tal vez ésta fuese la clásica situación donde todos salen perjudicados, ya que miles de pescadores pierden sus medios de sustento y no existen pruebas claras de que el medio ambiente salga ganando, como por ejemplo una reducción de la mortalidad de las tortugas. En torno al tema de los medios de sustento alternativos se defendió destinarlos a los pescadores locales más afectados y ser considerados como un método para reducir la presión sobre los recursos pesqueros y no para despojar a los pescadores de su derecho al recurso. Algunos participantes subrayaron la necesidad de desglosar los datos socioeconómicos según el sexo.

Deepak Apte, de la Sociedad de Historia Natural de Bombay, presentó una iniciativa de conservación de recursos marinos por parte de las comunidades locales de las islas Lakshadweep. Las comunidades locales han dado su visto bueno a una propuesta de declaración de una reserva natural establecida bajo

*Todo el mundo está de acuerdo con regular el medio ambiente pero pocos se dan cuenta de que la creación de áreas marinas y costeras protegidas incide fuertemente sobre unos pescadores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.*



*En torno al tema de los medios de sustento alternativos se defendió destinarlos a los pescadores locales más afectados y ser considerados como un método para reducir la presión sobre los recursos pesqueros y no para despojar a los pescadores de su derecho al recurso.*

la LPN. Todavía está por ver si se trata de la opción más adecuada, o si no terminará por estrechar el papel y la soberanía de las comunidades locales en la toma de decisiones transfiriendo la gestión hacia los funcionarios del departamento forestal.

Manish Chandi, investigador del Equipo Medioambiental de las Islas Andaman y Nicobar y de la Fundación para la Conservación de la Naturaleza, presentó la situación en las áreas costeras y marinas protegidas de estos archipiélagos.

### Enfoque integrado

Durante la sesión sobre asuntos jurídicos Chandrika Sharma, del CIAPA, abogó por un marco global e integrado de gestión con base en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, que apunte a la protección de los recursos costeros y marinos y que aborde los problemas de gestión relacionados con la pesca y con los demás sectores.

En el ámbito pesquero resulta imperativo quitar importancia a la producción para dársela a la gestión, así como establecer un plan medioambiental para la pesca. Las zonas destinadas a la pesca artesanal pueden considerarse como una forma de AP, puesto que ya disfrutaban de un nivel de protección más alto que las tierras contiguas.

Sanjay Upadhyay, magistrado del Tribunal Supremo de la India, presentó el catálogo de categorías de AP previstas por la LPN. Explicó que además de esta ley existen otras que permiten la creación de áreas específicas para la protección del ambiente y de las poblaciones. Upadhyay destaca que es necesario desarrollar en la práctica lo que la LPN denomina “proteger los intereses laborales de los pescadores”. La ley incluye igualmente disposiciones para permitir el “paso inocente” que necesitan desarrollarse

y aplicarse a fin de evitar la detención de los buques que atraviesan las aguas de la reserva sin faenar en ellas. Upadhyay reclama además que la información sobre numerosos aspectos de la creación y la aplicación de AP se divulgue de forma comprensible para el ciudadano de a pie.

Algunos de los presentes señalaron que el conflicto entre conservación y sustento no es tan enconado como parece: en realidad la lucha más encarnizada se plantea contra un modelo de desarrollo nefasto para el medio ambiente, especialmente en el actual contexto neoliberal. Si resulta imposible cerrar la puerta a esta doctrina en las AP, hablar de “la participación del pueblo” supone sólo un gesto para la galería.

### Noticias prometedoras

Y sin embargo los últimos tiempos han alumbrado sucesos prometedores y siguen surgiendo espacios de auténtica participación popular. Por ejemplo el Tribunal Supremo del estado de Andhra Pradesh ha interpretado en una sentencia reciente que el término “consulta” significa “consentimiento”, según las disposiciones de la ley *Panchayat* (extensión de áreas protegidas) de 1996.

V. Vivekanadan, de la Federación de Asociaciones de Pescadores del Índico Sur, abordó el papel de las instituciones pesqueras comunitarias en la conservación de los recursos marinos vivos, explicando el funcionamiento de varios sistemas e instituciones tradicionales como el régimen *kadakodi*, en el norte del estado de Kerala, y la estructura federada de los *pattanavar* de Tamil Nadu y Andhra Pradesh.

Con el transcurso del tiempo estas comunidades han puesto en pie normas que regulan la actividad pesquera y contribuyen a limar conflictos. En épocas más recientes han surgido nuevas



modalidades institucionales, como asociaciones de armadores en Tamil Nadu y Maharashtra, sindicatos, cooperativas, grupos femeninos de apoyo mutuo y federaciones y asociaciones comerciales.

Vivekanadan afirma que al enfoque de cogestión le convendría aprovechar las estructuras locales tradicionales, ya integradas en el tejido social. No obstante, se recomienda cautela a la hora de implantar modelos de cogestión cuando existe una evidente desigualdad entre los posibles participantes.

Los debates en grupo del seminario se centraron en los beneficios que aportan las áreas marinas protegidas y en la forma de intensificarlos. Todas las presentaciones de los grupos destacan que si bien la protección de los recursos marinos y costeros resulta necesaria, en líneas generales las áreas protegidas no han conseguido hasta ahora sino magros resultados, especialmente para las comunidades locales. Se subraya la importancia de la participación comunitaria, la buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y la recopilación de datos fiables. Se propone la integración del acervo tradicional en los sistemas de conocimiento convencionales dedicados a la gestión de AP y la regulación de las actividades no relacionadas con la pesca que pongan en peligro la biodiversidad.

En la última sesión del seminario, dedicada a definir el camino a seguir, B.C. Chowdhury, del INN, señaló que el manejo de las AMP existentes deja bastante que desear y que los pescadores y los administradores deben aunar esfuerzos a fin de revisar sus planteamientos y definir estrategias prácticas que redunden en beneficio de todos. El establecimiento de AMP no supone un fin en sí mismo, ya que existen otras formas de proteger los ecosistemas marinos y costeros. Los planes

de gestión deben ser públicos a fin de garantizar una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Harekrishna Debnath, del Foro Nacional de Pescadores, destacó el empeño de esta organización por una mejor gestión y conservación de los recursos, subrayando la importancia de un enfoque global e integrado. Los esfuerzos de conservación deben empezar por regular las actividades de mayor impacto, las de los operadores de mayor tamaño, tanto del sector pesquero como de otros, y no las actividades de los más débiles, que tienen una incidencia menor. Puesto que la protección ambiental redundará en beneficio de la sociedad en su conjunto, los costes deben repartirse entre todos sus miembros y no sólo entre los pescadores. Si la conservación entraña una pérdida de medios de sustento para los pescadores, éstos deben recibir una compensación justa.

Kartik Shanker, miembro del INC y de la Fundación *Dakshin*, considera imprescindible reconocer el concepto de “explotación sostenible”, especialmente en el contexto marino, y establecer marcos que no excluyan a la población, como por ejemplo áreas de conservación marinas en vez de AP. En su opinión el establecimiento de áreas protegidas marinas y costeras debe tener presentes las desigualdades entre los participantes.

### Mejor coordinación

La importancia de la conservación es irrefutable en opinión de Nalini Nayak, miembro del CIAPA. Los ecosistemas deben contemplarse como un conjunto, ya que las aguas constituyen un continuo que exige una mejor coordinación y colaboración entre los diferentes departamentos, ministerios, administradores y demás instancias competentes. Se impone un enfoque

*Los planes de gestión deben ser públicos a fin de garantizar una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.*

*...cuando se acomete un proceso de establecimiento de AP, desde el primer momento se emprenderán procesos consultivos...*

de cogestión viable que cuente con una representación sustancial de las mujeres en los comités de gestión en calidad de miembros.

Los departamentos de pesca tienen que ser considerados como auténticos socios en el proceso de gestión de áreas marinas y costeras protegidas, en opinión del director adjunto del Departamento de Pesca del estado de Bengala Occidental, Madhumita Mukherjee. En su opinión los procesos para la creación de AP deben tener en cuenta la idiosincrasia local y regional.

Bijoy Ketan Patnaik, encargado de conservación forestal del Departamento de Medio Ambiente del estado de Orissa, urge a cuantificar los beneficios obtenidos de las AP y a vigilar las variaciones de capturas y de ingresos de las comunidades pesqueras de la zona mediante el empleo de una base de datos socioeconómica exhaustiva. Si los datos indican claramente que los medios de sustento de las poblaciones menguan, éstas deben ser indemnizadas adecuadamente. Patnaik subraya asimismo la importancia de realizar evaluaciones periódicas de las áreas protegidas marinas y costeras a fin de determinar si están alcanzando los objetivos para los cuales fueron creadas. Por añadidura, cuando se acomete un proceso de establecimiento de AP, desde el primer momento se emprenderán procesos consultivos. Igualmente deben explorarse ciertas categorías de AP como las reservas de conservación y las reservas comunitarias, que protegen los derechos de las poblaciones locales al tiempo que persiguen objetivos de conservación natural.

Suresh Prabhu, diputado del Parlamento Nacional y antiguo ministro de Medio Ambiente del Gobierno de la India

cerró el seminario con una alocución en la que abogaba por un planteamiento integral para la protección de los recursos marinos y costeros. Destacó la importancia de los enfoques de cogestión que integran el acervo tradicional de los pescadores dentro de un modelo de conservación sostenible.

Los participantes en el seminario elaboraron una declaración de consenso (ver p. 24) que enfatiza la necesidad de integrar los principios fundamentales de participación, justicia medioambiental y social y respeto de los derechos humanos en el manejo de las áreas marinas y costeras protegidas. **3**

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/EN/52/art04.pdf>

# Agentes del cambio

Antonio García Allut y Ana Jesús

**En el noroeste de España, la pesca artesanal en áreas marinas protegidas de Galicia empieza a aplicar regímenes de gestión compartida por iniciativa comunitaria**

**E**n el noroeste de España, bañada por las aguas del Atlántico nordeste, la región de Galicia asiste al establecimiento de áreas marinas protegidas (AMP) por iniciativa de los pescadores con miras a promover la cogestión sostenible de la pesca artesanal y la protección de la biodiversidad desde 2003, cuando se implantó la reserva de Os Miñarzos, en Lira.

Al igual que en otras regiones del mundo, el futuro de la pesca artesanal en Galicia se presenta sombrío, amenazado por varios factores entrelazados, como la merma progresiva de recursos pesqueros por causa de la sobrepesca, la pesca ilegal, el deterioro ambiental y la pérdida de hábitats, la cada vez mayor fragilidad de la viabilidad económica de las empresas pesqueras de pequeña escala, los problemas de la comercialización, el abandono de la faena artesanal y la pérdida del patrimonio cultural relacionado con la pesca, un vasto acervo de tradiciones, arquitectura, embarcaciones, artes, puestos de trabajo y conocimiento del medio ambiente. Teniendo presente la enorme importancia social, económica y cultural de la pesca artesanal en Galicia, que en 2004 contaba con 5.565 pesqueros, de los cuales 4.671 con eslora menor a los doce metros y con 25.756 pescadores acreditados en una población de 2.750.985 habitantes, resulta crucial corregir e invertir la tendencia. A fin de responder al desafío, los pescadores gallegos deben considerarse a sí mismos y ser considerados por el

resto de la sociedad y por las autoridades competentes como socios legítimos de todas las etapas de la adopción de decisiones sobre ordenación de recursos pesqueros. Toda decisión debe integrar sus necesidades y prioridades y valorar y aprovechar plenamente su experiencia, amén del acervo de conocimientos medioambientales de los pescadores, en un sistema de gobierno compartido de los recursos marinos y costeros.

En este contexto y a efectos de gestionar la pesca artesanal, las AMP pueden brindar un marco eficaz para que los usuarios del recurso, mediante acuerdos de gobierno paritario, se apropien del proyecto, mejoren su calidad de vida, generen nuevas oportunidades socioeconómicas en el sector turístico y recreativo, reconozcan su acervo ambiental y su identidad cultural y contribuyan a la sostenibilidad del sector y de los recursos naturales. La iniciativa de abajo arriba, salida de los propios pescadores, contrasta con la alternativa convencional de proyectos iniciados de arriba hacia abajo, desde la autoridad local, que carecen de sostenibilidad, estimulan la inobservancia por parte de los usuarios del recurso y exigen una inversión considerable para implantar mecanismos de control poco eficaces.

## Las cofradías de pescadores

En la implantación de AMP para la pesca artesanal en Galicia las organizaciones locales de pescadores llevan la batuta.

Los autores de este artículo son Antonio García Allut (antonio.garcia.allut@fundacionlonxanet.org) y Ana Jesús (anacristinajesus@gmail.com) de la Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible, Galicia, España en la *Revista SAMUDRA* N° 53, de Julio de 2009

*...a efectos de gestionar la pesca artesanal, las AMP pueden brindar un marco eficaz para que los usuarios del recurso, mediante acuerdos de gobierno paritario, se apropien del proyecto...*

Todo empezó con una propuesta de la Cofradía de Pescadores de Lira, con base en el detallado conocimiento funcional que los pescadores tienen sobre los ecosistemas marinos y las especies que explotan. El término “cofradía” designa en español las corporaciones gremiales de pescadores, asociaciones tradicionales que incluyen a todos los pescadores que faenan en una determinada área geográfica. Las cofradías cuentan con una estructura democrática formada por dos grupos representativos, armadores y marineros, y unos órganos de gobierno paritarios, es decir, donde cada grupo está representado por un número igual de miembros electos. La propuesta fue presentada en 2003, cuatro años antes de su consagración definitiva en 2007 con la asistencia técnica de la Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible. Posteriormente recibió el respaldo financiero y jurídico de la Xunta de Galicia, el gobierno regional de la Comunidad Autónoma.

La creación de la reserva de Os Miñarzos en Lira sentó varios destacados precedentes metodológicos y jurídicos para el establecimiento de otras AMP en el futuro, abriendo la puerta a iniciativas similares de otras agrupaciones de pescadores. El 29 de enero de 2009 vio la luz el decreto que daba lugar a la segunda AMP de este tipo, en la ría de Cedeira, seguida de otras cinco: Aguiño; Muros; Camelle; O Celeiro, y la que agrupa a Cedeira, Cariño, Espasante y O Barqueiro. Todas ellas se encuentran actualmente en fase de preparación, y la última es fruto de la colaboración de cuatro cofradías diferentes.

Las AMP creadas para la gestión de la pesca artesanal en Galicia se conocen como Reservas Marinas de Interés Pesquero y corresponden a la Categoría VI de la clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la

Naturaleza (UICN), calificada como “área protegida manejada”, con uso sostenible de los recursos naturales. Su objetivo consiste en fomentar el uso sostenible de los recursos pesqueros mediante un equilibrio de las necesidades sociales y económicas de las comunidades humanas y la conservación de ecosistemas saludables y con diversidad biológica. Estas AMP se diseñan y planifican con miras a conservar y restaurar zonas de especial importancia como las áreas de desove, cría y alimentación de las especies de peces y mariscos con valor comercial; promover prácticas pesqueras sostenibles y responsables; diversificar las oportunidades de subsistencia y las estrategias destinadas a incorporar valor añadido al producto; alentar la investigación científica, la educación medioambiental, la concienciación pública y las oportunidades de ocio, y hacer ejecutar mecanismos participativos e inclusivos de manejo de los recursos marinos con base en criterios de sostenibilidad socioeconómica y medioambiental.

El enfoque “de abajo arriba” de un AMP para la ordenación de la pesca artesanal en Galicia consta de varias etapas, todas ellas imbuidas de los principios fundamentales de participación, legitimidad, representatividad, gobernanza compartida y aprovechamiento del acervo ecológico tradicional.

### Un proceso transparente

Por añadidura, estos procesos exigen mecanismos de comunicación e información transparentes y eficaces. Por lo tanto, para iniciar el proceso, resulta crucial darle legitimidad dentro de la propia organización de pescadores, mediante el voto. A este fin se elige a un comité que se reúne regularmente a fin de elaborar la propuesta y establecer canales de comunicación fluidos entre los usuarios del recurso a fin de reforzar su

participación en todo el proceso. En esta tarea suelen participar igualmente facilitadores externos. El comité se reúne a fin de identificar en primer lugar los aspectos fundamentales que intervienen en el diseño y la planificación del AMP. La experiencia y el conocimiento tradicional de los pescadores representan las principales fuentes de información necesarias a efectos de delimitar el área a la perfección, definiendo los usos y los usuarios del recurso, amenazas, conflictos, caladeros más productivos, ciclos anuales de pesca, ciclos biológicos de las especies, hábitats más destacados, etc. Los resultados se integran en la base de datos de un sistema de información geográfica (SIG) y constituyen la base para la toma de decisiones sobre la localización, dimensiones, forma y zonificación del AMP y sobre la forma de explotar y proteger los recursos. Terminada la fase de diseño, igual que al terminar cualquier otra fase, se impone convocar una asamblea general para que todos los pescadores puedan dar su visto bueno a la propuesta elaborada por el comité.

Posteriormente, durante la fase de planificación y gestión, el comité formula un proyecto de plan de gestión que define los objetivos a largo plazo, identifica las necesidades de gestión, las ordena según la prioridad y propone medidas de regulación adaptables a fin de responder a dichas necesidades en cada una de las zonas de gestión previamente identificadas (zonas de pesca, zonas de protección especial y zonas de prohibición). Las medidas de regulación que se aplican a las zonas de pesca suelen incluir restricciones a la pesca recreativa o comercial, limitación de ciertos artes o del número de artes que puede usar cada buque o cada pescador, límites del volumen de capturas, tamaños mínimos de desembarco y períodos de veda.

El comité supervisa igualmente el reparto de los derechos de pesca, el control de parámetros sociales y biológicos, el refuerzo de capacidades, la evaluación de resultados, la vigilancia y observancia de las normas, la financiación propia y externa y el funcionamiento de los órganos de gobierno. La propuesta definitiva del AMP debe recibir el respaldo consensuado del comité y el voto favorable de la asamblea general. Con las enmiendas que se aprueben en el proceso, se presenta entonces para su aprobación por parte de las instancias gubernamentales. Si la respuesta es positiva, comienza entonces la formulación participativa del decreto que dará luz verde al AMP.

La fase de ejecución y manejo compartido comienza con la elección del órgano paritario de gestión de la reserva, compuesto de funcionarios gubernamentales y representantes de los pescadores en igual número. Este órgano está a cargo de la cogestión del AMP, la elaboración de su plan operativo anual, la coordinación de las actividades de control de la observancia y el desarrollo de canales de comunicación internos y estrategias de comunicación exterior. El contenido del plan de gestión debe completarse y revisarse continuamente: el órgano de gestión debe actualizar y adaptar los datos en función de las nuevas coordenadas que va marcando el propio proceso de gestión y las actividades de vigilancia y en función de las aportaciones de los pescadores.

La implantación de AMP para la ordenación de la pesca artesanal en Galicia constituye un fenómeno nuevo con enorme potencial de desarrollo y consolidación. De nuestra experiencia en la Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible, una organización no gubernamental (ONG) que trabaja directamente en el proceso, la eficacia de este tipo de reserva se verá reforzada

*El enfoque “de abajo arriba” de un AMP para la ordenación de la pesca artesanal en Galicia consta de varias etapas metodológicas.*



*Terminada la fase de diseño, igual que al terminar cualquier otra fase, se impone convocar una asamblea general para que todos los pescadores puedan dar su visto bueno a la propuesta...*

· mediante el establecimiento de estrategias  
· que profundicen la coordinación entre los  
· socios, el contacto con otras experiencias  
· similares que puedan servir de ejemplo  
· o modelo, el refuerzo de los canales de  
· comunicación internos, el desarrollo  
· de estrategias útiles de comunicación  
· exterior, el lanzamiento de campañas  
· de concienciación pública sobre la  
· importancia de la pesca artesanal, la  
· aplicación de mecanismos solventes de  
· resolución de conflictos, la consolidación  
· de la relación entre los pescadores y el  
· gobierno y entre los pescadores y las  
· ONG, la flexibilización de la gestión y el  
· refuerzo de los procesos de vigilancia y  
· evaluación.

· Por encima de todo, importa tener presente  
· que la implantación de AMP para la  
· ordenación de la pesca artesanal constituye  
· un proceso continuo de cambio social y  
· de empoderamiento que tiene el potencial  
· de convertir a los pescadores de pequeña  
· escala en agentes de ese cambio en aras  
· del manejo sostenible de los recursos  
· marinos y costeros. 3

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/SP/53/art04.pdf>

# Protección más que dudosa

Jackie Sunde y Juan Carlos Cardenas

**Los últimos talleres de evaluación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre Biodiversidad reclaman mayor espacio para las comunidades indígenas y locales**

¿Será posible conseguir para el año 2008 una participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en la gestión de las áreas marinas protegidas (AMP) existentes y en el establecimiento de nuevas AMP, fomentando así la igualdad y el reparto de beneficios? ¿Es realista pensar en alcanzar estos dos objetivos del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PTAP) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) en un futuro próximo, cuando hasta ahora las iniciativas nacionales para la protección de la biodiversidad marina suelen hacer caso omiso de las consideraciones de derechos humanos?

Estas preguntas fueron formuladas por los tres representantes del Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) que asistieron a los seminarios regionales para Asia, África y Latinoamérica dedicados a revisar la aplicación del PTAP, organizados por la secretaría del CDB entre octubre y noviembre de 2009. El PTAP consiste en un programa plurianual con 16 objetivos generales que intentan dotar de contenido la meta general del CDB de desarrollar redes ecológicamente representativas de áreas protegidas. Para cada objetivo general se definen varios objetivos específicos.

El elemento 2 del programa resulta de gran importancia para las comunidades de pequeña escala, estableciendo dos metas principales, a saber, 2.1: Establecer para 2008 mecanismos de participación

equitativa tanto en los costos como en los beneficios derivados de la creación y administración de áreas protegidas y 2.2: Para 2008, participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos y reconociéndose sus responsabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión nuevas áreas protegidas.

La Conferencia de las Partes (COP) del CDB ha previsto revisar la aplicación del PTAP en su décima reunión (COP 10) en Nagoya, Japón, del 18 al 29 de octubre de 2010. Desde la adopción del PTAP en 2004 se han celebrado varias reuniones de seguimiento. En 2006, la COP 8 pidió a la secretaría que organizase varios talleres regionales y subregionales para reforzar capacidades y revisar el progreso en la aplicación del programa, que tuvieron lugar en 2007. La COP 9 de 2008 instó a la secretaría a organizar una nueva serie de encuentros que formarían parte del proceso de preparación (decisión COP IX/18A) a fin de revisar la ejecución del PTAP en las regiones de Asia y el Pacífico, África, Latinoamérica y el Caribe, y Europa central y oriental.

## Puntos focales

Los seminarios regionales se dirigían a los puntos focales del PTAP de los Gobiernos. Se alentó la participación de organizaciones no gubernamentales

Los autores de este artículo son Jackie Sunde (jsunde@telkomsa.net) y Juan Carlos Cárdenas (jcc@ecoceanos.cl), miembros del CIAPA, y Ramya Rajagopalan (icsf@icsf.net), consultora del CIAPA en la *Revista SAMUDRA* N° 55, de Marzo de 2010

*The PoWPA is a multi-year programme with 16 major goals and sub-goals aimed at giving substance to the CBD objective of developing ecologically representative networks of protected areas.*

(ONG) presentes en la región y de las comunidades indígenas y locales. El objetivo marcado consistía en evaluar el progreso realizado en la ejecución del PTAP y proponer métodos y medios para mejorar su aplicación en el programa de trabajo posterior a 2010.

Los seminarios compartían una estructura común, con presentaciones acerca de los temas siguientes: (i) integración de las áreas protegidas en conjuntos paisajísticos más amplios; (ii) gobernanza, y (iii) situación de la aplicación del PTAP. La presentación sobre gobernanza versaba sobre los diversos modelos y características de gobernanza de las áreas protegidas, haciendo hincapié en los matices que distinguen “gobernanza” de “gestión”.

El seminario africano fue el primero en celebrarse en Costa de Marfil del 5 al 9 de octubre de 2009, con delegados de 43 países, amén del personal de organización y de los representantes del Comité Coordinador de los Pueblos Indígenas de África (IPACC en sus siglas en inglés). Le siguió el dedicado a Asia y el Pacífico, celebrado en la India del 12 al 15 de octubre, con 25 delegados nacionales, de los cuales 14 procedían del Pacífico, junto a los representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades locales (Fundación Pacto de Pueblos Indígenas, Socios de Organizaciones Comunitarias, Instituto de la Montaña). El taller de Latinoamérica y el Caribe acogió del 2 al 5 de noviembre de 2009 en Colombia a 23 delegados nacionales (14 latinoamericanos y 9 caribeños) y a representantes indígenas y locales. Merece la pena señalar que los tres seminarios se centraron en gran medida en áreas protegidas terrestres, con la excepción del taller de Asia-Pacífico, donde las naciones del Pacífico cuentan con mayor experiencia sobre AMP. Los tres seminarios fueron facilitados por personal de *The Nature Conservancy*,

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD-FMAM), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Sociedad Mundial para la Conservación (WCS), y el Tema sobre comunidades indígenas y locales, equidad y áreas protegidas (TILCEPA) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

El seminario dejó patente que los representantes gubernamentales ignoraban casi todo sobre el PTAP, sobre todo los temas fundamentales de la gobernanza. Casi nadie entendía la tipología de la gobernanza establecida por IUCN y utilizada comúnmente en el contexto de las áreas protegidas, que marca los importantes matices que distinguen las “áreas conservadas por la comunidad” de las “áreas de cogestión”. En el seminario africano se presentó un interesante caso de la región senegalesa de Casamance, donde la población rural de Mangagoulak, los *kawawana*, ha declarado como protegida una zona que ellos mismos administran, poniendo en marcha un plan de gestión y de zonificación detallado en el que se integran conocimientos tradicionales y científicos.

En el taller de Asia-Pacífico se presentaron áreas marinas gestionadas localmente (AMGL), áreas de gestión especial y áreas de veda tradicionales reconocidas oficialmente establecidas en varios estados del Pacífico, con especial atención a los casos en que la comunidad ha estado involucrada en la concepción, la gestión y el seguimiento de las áreas marinas protegidas (AMP). En el encuentro latinoamericano se expusieron varios ejemplos logrados, como el Parque Nacional de las Galápagos, donde se han fijado cuotas para el sector privado, la pesca y el turismo y se ha celebrado un acuerdo específico con el pueblo *cuyabeno*, que le otorga concesiones de manglar, o la creación de un santuario de ballenas en Chile por iniciativa de los pescadores

artesanales y de las ONG ecologistas, a fin de poner coto a la expansión de la pesca y la acuicultura industriales.

Pocos funcionarios habían oído hablar del “enfoque regido por los derechos humanos” aplicado a la planificación y la gestión de áreas protegidas. Esta carencia se puso de manifiesto por la ignorancia de los representantes gubernamentales acerca del vínculo que une la aplicación de los compromisos internacionales de derechos humanos y la ejecución del PTAP. Algunos ni siquiera conocían la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos de derechos humanos de mayor alcance que hacen referencia a la participación en la toma de decisiones y a la importancia de estos procesos en el establecimiento y gestión de áreas protegidas. La participación suele quedar relegada a una mera consulta o a la creación de un foro de partes interesadas, sin reconocer formas de participación donde las comunidades indígenas y locales se involucran activamente en órganos de toma de decisiones como titulares de derechos. Los delegados gubernamentales ignoraban igualmente los problemas que surgen en la implantación de las AMP, especialmente desde la óptica de las comunidades pesqueras.

El representante del CIAPA en el taller africano destacó una carencia fundamental: la omisión de los temas de género en la gestión y gobernanza de áreas protegidas, que incide especialmente en áreas donde las prácticas locales y tradicionales suelen discriminar a las mujeres. Los derechos de la mujer suelen dejarse de lado en la creación y manejo de áreas protegidas, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones y a la participación en beneficios.

En el seminario latinoamericano los representantes de las comunidades

indígenas y locales, así como el CIAPA, señalaron que gran parte de los planes de gestión resultan incompatibles con las prácticas y costumbres tradicionales, generándose conflictos y tensiones. Las comunidades a menudo carecen de acceso a los servicios estatales de salud, al tiempo que se les prohíbe el uso de especies nativas para la medicina tradicional lo que supone una violación de sus derechos humanos fundamentales. Los delegados reclamaron un enfoque transversal y multicultural a los procesos de áreas protegidas, incluida la gestión, con administradores que comprendan la cultura local.

Antes de los encuentros se presentaron a la secretaría del CDB informes de cada país, y durante los seminarios se pidió a los participantes que rellenasen unos cuestionarios a fin de poder evaluar mejor el progreso alcanzado. Los informes de los seminarios, elaborados por la secretaría del órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (SBSTTA) subrayan que de los siete objetivos del PTAP que deberían haberse alcanzado en 2008, hay dos (2.2: Promover la equidad y la participación en los beneficios y 2.2: Intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales) que muestran escaso progreso encontrándose muy por debajo de las metas marcadas.

Los Estados han centrado sus esfuerzos en aumentar el número de áreas protegidas a fin de alcanzar el objetivo cuantitativo del 10% fijado en el PTAP, descuidando la mayor parte de los objetivos cualitativos. Se identificaron varios problemas en la ejecución del elemento 2 del programa: participación insuficiente de las comunidades locales e indígenas en la planificación y gestión de áreas protegidas; resistencia de las comunidades locales a las áreas protegidas, y falta de apoyo gubernamental a los modelos de gobernanza en sus estrategias para las mismas. El documento señala igualmente

*States have focused on increasing the number of protected areas to achieve the 10 per cent target set by the PoWPA, but have neglected many of the more qualitative outcomes.*

• un escaso aumento del área cubierta por las AMP (tan sólo el 5,9% de las aguas territoriales y 0,5% de las aguas internacionales del mundo reciben esa calificación).

El principal resultado de los talleres regionales consiste en una serie de recomendaciones a la 14ª reunión del SBSTTA que tendrá lugar en Nairobi, Kenia, del 10 al 21 de mayo de 2010, donde se evaluará la aplicación del PTAP con miras a la COP 10. Se pidió a los delegados gubernamentales y a los puntos focales nacionales que contribuyesen a esas recomendaciones. Los representantes del CIAPA aportaron igualmente sus comentarios en los diversos grupos de trabajo y las siguientes recomendaciones:

- Alentar a las Partes a aplicar tipos de gobernanza variados en la gestión de AMP, reconociendo los derechos y las responsabilidades de las comunidades indígenas y locales (capítulo dedicado a las AMP);
- Incorporar la evaluación de la gobernanza a la evaluación general de la eficacia de la gestión (sobre la eficacia de la gestión);
- Pedir a los Gobiernos que reconozcan los valores no monetarios de las áreas protegidas y facilitar la estimación nacional de sus costes y beneficios socioeconómicos;
- Incluir a representantes de las comunidades indígenas y locales en los comités de partes interesadas en las consultas que se realizan para evaluar el PTAP y otras revisiones nacionales de áreas protegidas (elemento de programa 2);
- Establecer mecanismos, procesos y líneas de orientación que permitan reconocer las áreas conservadas por las comunidades, la gestión cooperativa, modelos de gobernanza alternativos y la mejora de la calidad de la gobernanza (elemento de programa 2), y

- Establecer AMP en zonas fuera de la jurisdicción nacional y reconocer la necesidad de un reparto de beneficios transparente y equitativo, amén de los derechos de los pescadores artesanales, especialmente en Perú y Chile.

De los talleres salieron igualmente las siguientes recomendaciones dirigidas al SBSTTA:

- a) Facilitar asistencia técnica adicional mediante el desarrollo de “cajas de herramientas”, buenas prácticas y manuales en torno a los temas del PTAP en colaboración con los socios, especialmente en lo tocante el elemento 2 (gobernabilidad, participación, equidad y participación en los beneficios);
- b) Concienciar acerca de los beneficios que el PTAP aporta a aspectos como la salud, el agua, la adaptación al cambio climático o la mitigación de la pobreza, así como a la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, mediante seminarios que reúnan a agentes fundamentales de estos sectores para discutir formas de colaboración que redunden en beneficio de todos;
- c) Favorecer y financiar la explotación de ecosistemas naturales y muy especialmente de las áreas protegidas con miras al almacenamiento y secuestro de carbono y a la adaptación al cambio climático basada en el ecosistema, integrar enfoques de concepción y gestión de sistemas protegidos en las estrategias y planes de acción nacionales de lucha contra el cambio climático y en los programas nacionales de adaptación (NAPA);
- d) Incorporar la evaluación de la gobernanza a la evaluación general de la eficacia de la gestión;
- e) Alentar a las Partes a aplicar tipos de gobernanza variados en la gestión de AMP, según recomienda la



Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas (Resolución 61/295 de la Asamblea General);

- f) Invitar a las Partes a profundizar en el papel, la importancia y los beneficios que aportan las áreas protegidas en el mantenimiento de los medios de vida locales, la prestación de servicios ecosistémicos, la reducción de riesgos derivados de desastres naturales, la adaptación y la paliación del cambio climático, la salud, el agua y otros sectores, a todos los niveles;
- g) Establecer un mecanismo de coordinación entre el PTAP y otros procesos relacionados del CDB, como las iniciativas sobre bosques, medio marino, acceso y participación de beneficios, grupos de trabajo del artículo 8 (j), así como con los procesos relativos a las directrices de Addis Abeba y Akwe:Kon para el intercambio de información acerca de la aplicación de dichos programas y recomendaciones sobre posibles acciones conjuntas que permitan una mejor aplicación;
- h) Contemplar, en su caso, el establecimiento de un punto focal nacional de las comunidades indígenas y locales según lo dispuesto en el artículo 8 (j), que permita el contacto con los puntos focales del PTAP;
- i) Reconocer el papel de las áreas conservadas por las comunidades y las poblaciones indígenas, de la gestión cooperativa y de la diversificación de los modelos de gobernanza;
- j) Incluir a representantes de las comunidades indígenas y locales en los comités de partes interesadas en las consultas que se realizan para evaluar el PTAP y otras revisiones nacionales de áreas protegidas, e

- k) Involucrar a los comités de coordinación de partes interesadas en la evaluación.

El SBSTTA tendrá en consideración estas recomendaciones para formular las que a su vez elevará a la COP 10, donde se revisará la aplicación del PTAP. Si bien todavía subsisten algunos obstáculos a su aplicación, resulta importante que los Estados reconozcan el potencial de la gobernanza en los procesos relativos a áreas protegidas y comprendan los vínculos que existen entre su compromiso con los derechos humanos y el PTAP.

En algunos países crece el interés suscitado por las áreas protegidas como oportunidades para mitigar el cambio climático y adaptarse a él, y en este contexto importa que el interés no se centre exclusivamente en los objetivos cuantitativos del PTAP sino también en la calidad y los beneficios que las áreas protegidas aportan actualmente (gobernanza y medios de vida), así como en el reconocimiento de los derechos y las responsabilidades de las comunidades indígenas y locales.

Queda por ver si este interés creciente en la áreas protegidas como estrategia en la lucha contra el cambio climático permitirá la creación de un espacio para que las comunidades indígenas y locales que viven dentro de una AMP o en zonas adyacentes puedan articular sus conocimientos locales, hacer valer el papel que han desempeñado en la protección de los ecosistemas marinos y reivindicar su derecho a participar de forma plena y efectiva en la administración de estas áreas.

Also online at:

<http://www.icsf.net/SU/Sam/SP/55/art08.pdf>

# En busca de protección

Jackie Sunde

**Un seminario recientemente celebrado en Langebaan, Sudáfrica, estudia cómo proteger a las comunidades del desarrollo de las áreas marinas protegidas**

¿Cómo protegerse de las áreas protegidas? En los últimos diez años las comunidades pesqueras de pequeña escala del litoral sudafricano han repetido este estribillo siempre que se reúnen para compartir sus experiencias de conservación y gestión pesquera. Las comunidades costeras de pesca artesanal de este país, sin excepción, tienen un pasado colectivo de desplazamiento, expropiación y marginación que es fruto de la implantación de áreas marinas protegidas (AMP). Si los detalles varían de un sitio a otro, las AMP se contemplan con miedo y desconfianza, en vez de ser consideradas como una herramienta más de gestión con potencial para conservar los recursos de los que tradicionalmente depende la seguridad alimentaria y los medios de vida de estas comunidades, así como para mantener el rico acervo de prácticas espirituales y tradicionales que sostienen su cultura.

A fin de analizar este potencial el Consorcio de Desarrollo *Masifundise*, con la colaboración del Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) organizó un seminario titulado “Protección de los derechos comunitarios en áreas marinas protegidas” en Langebaan, ciudad situada en la costa occidental de Sudáfrica, del 14 al 16 de abril de 2010. Al encuentro, de dos días de duración, acudieron 39 participantes, mujeres y hombres en representación de comunidades que residen en el interior o las cercanías de AMP ya en funcionamiento o todavía en fase de planificación de las cuatro provincias con costa de Sudáfrica, así como asociaciones

no gubernamentales, funcionarios del departamento de medio ambiente con competencias en AMP, representantes de la Autoridad Nacional de Parques Naturales de Sudáfrica y de *KZN Ezemvelo Wildlife* (la agencia encargada de la protección de la biodiversidad en la provincia de KwaZulu-Natal), e investigadores de una universidad local. Se trataba del primer encuentro de estas características celebrado en el país con objeto de incluir a las comunidades en el diálogo con otras partes interesadas, identificar el impacto de las AMP en las comunidades pesqueras y dar visibilidad a los derechos de las comunidades de pequeña escala en la planificación, gestión y ejecución de AMP.

El taller se celebró en un momento de lo más oportuno, ya que el departamento responsable de la elaboración de la primera estrategia nacional sudafricana sobre AMP se encuentra ya en fase de preparación del texto, y el funcionario responsable estuvo presente en el encuentro. Paralelamente, los pescadores participan en el proceso de elaboración de una nueva estrategia nacional para la pesca a pequeña escala que rematará en los próximos meses. El seminario brindó así una oportunidad excelente para conciliar ambos planes y garantizar que ambos promuevan y amparen los derechos de las comunidades pesqueras de pequeña escala en el futuro.

## Biodiversidad marina

Sudáfrica posee una larga historia de medidas de ordenación territorial para

La autora de este artículo es Jackie Sunde (jsunde@telkomsa.net), miembro del CIAPA e investigadora en la Unidad de Evaluación Medioambiental de la Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica en la *Revista SAMUDRA* N° 56, de Julio de 2010

la protección de la biodiversidad marina y la gestión pesquera. La creación de la primera reserva, que protegía los intereses de la pesquería industrial de langosta, se remonta a 1934. Actualmente el 21% del litoral se encuentra protegido y Sudáfrica cuenta con 24 AMP acogidas al régimen definido en la Ley de recursos marinos vivos, norma que regula todos los aspectos de la gestión pesquera. La historia de las AMP sudafricanas, al igual que la historia de sus áreas terrestres protegidas, refleja la economía política del país. La combinación de dominio colonial, apartheid, conservación, explotación minera y forestal y gestión pesquera de los últimos cien años ha despojado a las comunidades pesqueras tradicionales de sus tierras y del acceso a los recursos naturales en los 3.000 km de línea de costa. La mayor parte de las AMP incluye zonas de captura cero y zonas de captura restringida, donde se permite una explotación sostenible que suele ser extremadamente limitada. Algunas AMP están constituidas exclusivamente por zonas de captura cero y en estos casos las comunidades han sido expulsadas y realojadas fuera de la reserva.

El seminario de Langebaan brindó una oportunidad para que las comunidades compartiesen sus experiencias sobre el impacto de las AMP en sus vidas y en sus medios de sustento. Merece la pena destacar que las 16 comunidades costeras presentes en el seminario sin excepción mencionaron el expolio, la pérdida de acceso, la inexistencia de procesos de consulta, su exclusión de un reparto equitativo de los beneficios, y la mala comunicación, y mostraron su perplejidad por las restricciones que se les imponen en las AMP cuando al mismo tiempo ven que los pescadores comerciales y deportivos sí pueden explotarlas y que estas áreas se han convertido en paraísos para los furtivos.

William Blake, pescador tradicional con red del Parque Nacional de la Costa Occidental, explicó que había nacido a las orillas de la albufera de Langebaan y que su familia fue expulsada de su hogar cuando la zona se integró en el Parque Nacional. Tanto él como sus hermanos perdieron sus derechos consuetudinarios de pesca y él tuvo que buscar trabajo fuera de la región. Aunque el AMP de la laguna permite la explotación sostenible, el número de permisos de pesca asignados a los pescadores con red, cuyo sustento depende de estos recursos, se ha reducido a diez. Por otra parte, la pesca recreativa en esta zona ha aumentado considerablemente en las últimas décadas y no parece que se apliquen muchas restricciones a estos pescadores. Uno de los temas recurrentes en las intervenciones de los participantes del seminario es esta situación que ellos perciben como injusta, un sistema en el que las condiciones que se aplican a los pescadores recreativos y comerciales son menos restrictivas. La ponencia sobre la bahía de Hout destacó asimismo este fenómeno: se trata de una AMP en la que las empresas de pesca comercial siguen disfrutando de un cupo para la captura de langosta, camuflada bajo el título de “cuota experimental”, mientras que a la comunidad local tradicional se le han denegado todos los derechos de pesca en la región.

Los representantes de iSimangaliso, uno de los lugares Patrimonio de la Humanidad de mayor superficie de Sudáfrica, que incluye dos AMP contiguas y linda con otra AMP internacional recientemente declarada que se extiende por Sudáfrica y Mozambique, destacaron la falta de consultas y de comunicación entre las comunidades pesqueras tradicionales, las autoridades tradicionales presentes en las AMP, y las instituciones gubernamentales y organizaciones

*Sudáfrica posee una larga historia de medidas de ordenación territorial para la protección de la biodiversidad marina y la gestión pesquera.*

*Uno de los temas recurrentes en las intervenciones de los participantes del seminario es esta situación que ellos perciben como injusta, un sistema en el que las condiciones que se aplican a los pescadores recreativos y comerciales son menos restrictivas.*

ecologistas. Curiosamente esta AMP recibió mucha atención en el Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban en 2003, aunque a las comunidades locales e indígenas que residen en ella les está costando un gran esfuerzo ejercer su derecho a las tierras costeras que tradicionalmente eran de su propiedad y a explotar y gestionar los recursos marinos y costeros de los que han dependido durante generaciones. A fin de manifestar su protesta, una de las comunidades de este parque cortó una de las vallas tendidas alrededor de sus tiendas sin su permiso.

El establecimiento de una zona de ensayo de misiles ha sembrado la confusión entre los pescadores de la aldea de Arniston, en la costa meridional. Muchos pescadores de la zona fueron expulsados para dejar paso al establecimiento de la reserva y hoy en día se les prohíbe igualmente pescar en las aguas adyacentes al parque. Entienden que el objeto de la prohibición sea la protección de los recursos, pero lógicamente no entienden por qué entonces se van a permitir pruebas balísticas de este tipo. Les indigna no haber sido informados y se preguntan por el impacto de los ensayos con misiles en las poblaciones de peces de la zona.

Varios participantes postularon que las normas de concesión de permisos en las AMP resultan confusas. Los pescadores señalaban que en algunos AMP o en zonas adyacentes se permiten actividades industriales a gran escala e incluso la minería. A los pescadores les intriga la lógica de crear una AMP donde se consienten actividades destructivas mientras se prohíben sus métodos y aparejos de pesca, relativamente respetuosos con el medio ambiente. Willie Smith, de Mkambati, mencionó el impacto de la implantación de una AMP

en los medios de sustento de cincuenta familias que perdieron el acceso al mar. Otras dos comunidades pesqueras presentes están a la espera del establecimiento de AMP en sus respectivos territorios y explicaron el proceso de consulta realizado. A su parecer, se trata de procesos impuestos de arriba abajo que no tienen en cuenta el conocimiento local de los pescadores en la planificación.

En su intervención inicial ante la asamblea, Jackie Sunde pasó revista al marco jurídico nacional e internacional que regula las AMP, destacando los compromisos adquiridos en virtud del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PTAP) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) en relación con los derechos de las comunidades indígenas y locales a participar plenamente en la planificación e implantación de AMP y a participar equitativamente en el reparto de beneficios derivados de las mismas. Apoyándose en el ejemplo de la comunidad *endorois* de Kenia, que ha conseguido su derecho a reinstalarse en sus tierras y aguas ancestrales después de ser expulsadas por el establecimiento de una reserva natural, Jackie destacó la importancia de que las comunidades pesqueras conozcan sus derechos y la necesidad de que los reivindiquen.

Mbulelo Dopolo, administrador del Programa sudafricano de parques marinos nacionales, avanzó que las AMP pueden aportar notables beneficios socioeconómicos y medioambientales a las comunidades pesqueras de pequeña escala, pero que actualmente los peligros de la contaminación, la explotación excesiva de las poblaciones marinas, el desarrollo del turismo, y la falta de datos adecuados contrarrestan estas ventajas. Los pescadores apreciaron la apertura de

espíritu con que participó en el debate de estos temas y comentaron que de todos los especialistas en el tema que habían conocido, era uno de los pocos que admitía sin tapujos que el gobierno disponía de pocos datos para apoyar algunas de las supuestas bondades atribuidas a las AMP.

Serge Raemaekers, un investigador que actualmente participa en la incorporación de un enfoque de cogestión a la planificación de una biosfera en la costa meridional del Cabo, compartió las experiencias y lecciones aprendidas de dicho proyecto, que parte de la premisa de que la participación de todos los interesados constituye uno de los factores clave de su éxito. Serge destacó que las AMP pueden planearse de tal manera que permitan reforzar los derechos de acceso de los pescadores de pequeña escala mediante herramientas como los acuerdos de acceso preferente, y que pueden utilizarse para luchar contra la contaminación de origen terrestre o marina y para limitar el uso de artes destructivos. En este contexto destaca la participación de todos los niveles gubernamentales implicados a fin de garantizar un enfoque integrado.

Una de las contribuciones más destacadas del seminario fue la del director responsable de políticas de AMP del Departamento de Medio Ambiente, Alan Boyd, que agradeció a los pescadores el haber compartido sus experiencias y reconoció la frustración y la desconfianza de los pescadores. Se esmeró por responder a sus quejas y comenzó su presentación resumiendo los principales problemas detectados a partir de las intervenciones de la asamblea.

En primer lugar destacó el devastador impacto del apartheid y la segregación, que quebranta la ancestral relación entre el pescador y el mar; la falta de comunicación; las restricciones de acceso

a los caladeros tradicionales impuestas por la zonificación de las AMP; las restricciones de acceso a los puntos de desembarco; el furtivismo persistente en las AMP; la exclusión de los pescadores de los procesos de investigación; la discordancia entre las políticas gubernamentales sobre AMP y sobre pesca artesanal y la necesidad de que el Ministerio adopte en el futuro un enfoque más flexible para la explotación y planificación de las AMP. Boyd reconoció la necesidad de asegurar un manejo más equitativo de las restricciones de acceso en el futuro y un proceso de consulta ampliado. Se comprometió igualmente con una zonificación más flexible y con la promoción de la explotación sostenible siempre que sea procedente.

Durante el taller los participantes se dividieron en grupos pequeños con miras a explorar varios temas relacionados con la política actual de AMP, así como a proponer soluciones a los problemas de los pescadores. Se señaló que las instituciones consuetudinarias y las prácticas de gestión tradicionales de las comunidades habían perdido influencia a causa del enfoque de gestión pesquera del gobierno sudafricano, que tiende a ser impuesto desde arriba. Los pescadores reclaman la aplicación futura de enfoques de cogestión para el manejo de recursos pesqueros y la conservación marina y destacan la importancia de conseguir que la nueva política gubernamental de AMP siga la pauta marcada por la propuesta de estrategia nacional de pesca a pequeña escala, donde aparece un enfoque de gestión pesquera basada en las comunidades.

Los pescadores empiezan a contemplar las AMP como herramientas de gestión que pueden diseñarse de manera que protejan y promuevan

*A los pescadores les intriga la lógica de crear una AMP donde se consienten actividades destructivas mientras se prohíben sus métodos y aparejos de pesca, relativamente respetuosos con el medio ambiente.*



## Declaración de Langebaan sobre áreas marinas protegidas

Nosotros, representantes de comunidades pesqueras de pequeña escala, Masifundise y otras organizaciones que colaboran con los pescadores sudafricanos y los apoyan, reunidos en el seminario “Protección de los derechos comunitarios en áreas marinas protegidas” celebrado en Langebaan del 14 al 16 de abril de 2010,

Comprometidos con la protección sostenible de la biodiversidad marina y con los medios de vida sostenibles y equitativos de la costa sudafricana,

Conscientes de la importancia de nuestra costa, de la riqueza y la diversidad de sus ecosistemas marinos, piedra angular de la diversidad biológica del país para las generaciones actuales y futuras y fuente de recursos económicos, sociales y culturales de gran valor,

Consideramos que las AMP representan un valioso instrumento en la protección duradera de los ecosistemas marinos. Creemos que las AMP son importantes pero necesitan una planificación y una gestión que concilien las necesidades de conservar el medio ambiente marino con las de paliar la pobreza, sustentar a sus poblaciones y respetar los derechos humanos.

Aspiramos a un medio ambiente marino equitativo, sostenible y de gran riqueza y diversidad biológica, que promueva la pesca a pequeña escala, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico local sostenible.

Observamos que nuestras comunidades de pesca artesanal llevan mucho tiempo usando y gestionando los recursos marinos que constituyen la base de nuestra vida y nuestro sustento. Hemos creado un extenso acervo de conocimientos indígenas y locales y gran parte de nuestras costumbres sociales y culturales ancestrales toman raíz en nuestros medios de vida y en la explotación de los recursos marinos y costeros. Nuestra pesca tradicional representa por este motivo un patrimonio cultural inestimable y forma parte integral de la biodiversidad marina de nuestro litoral.

Observamos asimismo que en el pasado las AMP han sido impuestas a las comunidades locales, que pierden el acceso a los recursos, derechos sociales y culturales y oportunidades, y adquieren de esta manera una imagen negativa de las AMP. La forma en que se gestionan

las AMP impide que las poblaciones locales participen en las ventajas que ofrecen. En algunos casos, las AMP causan perjuicio a los medios de vida de las comunidades locales.

Nos preocupa que las prácticas pesqueras no sostenibles, sobre todo las de los sectores industrial y recreativo, combinadas con la contaminación de origen terrestre o marítimo, el desarrollo descontrolado del turismo en la costa y los efectos del cambio climático minen la sostenibilidad de nuestro medio ambiente marítimo. Creemos que la gestión marina y costera necesita un enfoque integrado con múltiples herramientas de gestión. Hacemos constar que Sudáfrica se ha comprometido a proteger su biodiversidad al suscribir tratados internacionales y regionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otras estrategias y normas internacionales aplicables a la pesca, como el Código de Conducta para la Pesca Responsable.

Instamos a nuestro Gobierno a asegurar que las nuevas políticas dedicadas a las AMP y a la pesca artesanal contribuyen a hacer realidad los principios consagrados en estos tratados internacionales, así como los recogidos en nuestra Constitución y en la Ley Nacional de Medio Ambiente.

Reivindicamos que se aplique a las AMP un enfoque sostenible e integrado basado en los derechos humanos y en los siguientes principios:

- Reconocer los derechos de las comunidades dedicadas genuinamente a la pesca artesanal que viven dentro o cerca de las AMP y garantizar su acceso preferente a los recursos marinos;
- Reconocer el derecho a la participación plena de las comunidades pesqueras en todas las fases de planificación y toma de decisiones de las AMP, valorando su papel y la importancia del conocimiento indígena en la investigación previa a la planificación;
- Reconocer la importancia de recabar información sobre el posible impacto social, cultural y económico de las AMP en las comunidades que viven dentro o cerca de las mismas;
- Afirmar el principio de cogestión y descentralización de la toma de decisiones, establecer los acuerdos institucionales

necesarios y adecuados (foros locales, regionales y nacionales) a fin de alcanzar paulatinamente una alianza entre gobierno, comunidades y otras partes interesadas en cada AMP. Los procesos de planificación y desarrollo estratégico de AMP debe contar con la representación de las comunidades pesqueras;

- Involucrar a los gobiernos municipales y a los foros locales y provinciales y asegurar la integración de estas instancias en la planificación y gestión de AMP, cuando proceda;
- Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión y la toma de decisiones;
- Asegurar que los comités de cogestión y los foros locales cuentan con las competencias necesarias para gestionar eficazmente los recursos locales;
- Asegurar que la implantación de AMP en aguas de altura se integra y articula con los mismos procesos en aguas de bajura;
- Asegurar que las comunidades locales participan de forma equitativa en los beneficios que ofrecen las AMP, especialmente en lo tocante a la introducción de oportunidades de sustento que no hacen uso de los recursos;
- Involucrar a las comunidades en la supervisión de las actividades pesqueras o de otra índole en las AMP con base en el conocimiento local de dichas comunidades;
- Incluir en el diseño y planificación de las AMP las necesidades específicas de cada área y elaborar planes de gestión adaptados a las mismas;
- Aplicar métodos flexibles de zonificación a fin de maximizar la protección de los ecosistemas y los beneficios para las comunidades pesqueras de pequeña escala, al tiempo que se crean oportunidades para que un amplio abanico de usuarios pueda disfrutar de las ventajas del medio ambiente marino;
- Colaborar en la restricción de toda práctica destructiva, como el arrastre industrial, la minería o los ensayos armamentísticos en las AMP;
- Capacitar a las comunidades locales y a sus líderes para que establezcan procesos democráticos y estructuras

representativas a escala local, informar y formar sobre los objetivos de las AMP;

- Formar a los jóvenes de las comunidades locales y crear oportunidades para que compartan el acervo indígena con los visitantes de las AMP;
- Tomar medidas específicas y establecer mecanismos que brinden oportunidades para que las mujeres y los jóvenes puedan participar y aprovechar las ventajas de las AMP, mediante la educación y los medios de sustento alternativos;
- Tomar medidas específicas para generar oportunidades educativas dirigidas a los niños e instituir becas y mecanismos de financiación que propicien su interés por la gestión de áreas protegidas;
- Prestar apoyo financiero y subvenciones para que las comunidades de pequeña escala puedan desarrollar sus pesquerías de forma sostenible y adecuada;
- Promover el intercambio de habilidades y de las lecciones aprendidas entre las AMP y las comunidades que viven dentro o cerca de ellas;
- Asegurar el intercambio y disponibilidad libre de información de las comunidades pesqueras locales;
- Comprometerse a contratar mano de obra local en todos los proyectos para que éstos redunden en beneficio de las comunidades pesqueras locales;
- Comprometerse a cooperar en la gobernanza de las AMP, haciendo participar a todos los niveles de gobierno y a todos los departamentos competentes a fin de conseguir un enfoque integrado y sostenible para la conservación marina y la gestión pesquera;
- Garantizar la observancia y el cumplimiento de las normas en todos los AMP con miras a eliminar por completo la pesca ilegal;
- Instituir sistemas que permitan una retroalimentación continua de información y una revisión de los datos sobre las AMP y su impacto en las poblaciones locales y en el ecosistema marino, y
- Garantizar que el gobierno asigna suficientes recursos humanos y financieros a fin de conseguir una gestión eficaz.

—Langebaan, Sudáfrica, 16 de abril de 2010

*...las instituciones consuetudinarias y las prácticas de gestión tradicionales de las comunidades han perdido influencia a causa del enfoque de gestión pesquera del gobierno sudafricano, que tiende a ser impuesto desde arriba.*

• los derechos de los pescadores de pequeña escala frente al sector pesquero industrial. Presentaron propuestas para la nueva estrategia de AMP que incluyen un enfoque de derechos humanos a la gestión y la conservación en el sector. Se formó un pequeño grupo de redacción que recopiló las sugerencias lanzadas durante el debate en grupos en un borrador de declaración, que después fue discutido, enmendado y finalmente aprobado en sesión plenaria (ver recuadro).

• En su intervención de clausura, Naseegh Jaffer, director de *Masifundise*, afirmó que el seminario constituía un hito histórico. Hizo saber que si el encuentro había puesto en evidencia la brecha existente entre las estrategias gubernamentales y las comunidades en torno a las AMP, él personalmente confiaba que había servido también para plantar la semilla de un nuevo enfoque sobre las AMP que propicie en el futuro la participación de las comunidades pesqueras de pequeña escala en la ordenación de las AMP y en los beneficios sociales y ecológicos que éstas aportan. **3**

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/SP/56/art07.pdf>

# Urgencia apremiante

Jackie Sunde

**Una reunión reciente sobre biodiversidad insiste en la urgencia de encontrar soluciones auténticas basadas en los conocimientos locales y tradicionales de las comunidades**

La humanidad ha fracasado en sus intentos de interrumpir la pérdida de biodiversidad, un fracaso con consecuencias potencialmente devastadoras para todas las formas de vida en el planeta. Seguimos lejos de los objetivos fijados en 2002 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Este es el mensaje de Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la tercera edición de la Perspectiva Global sobre la Biodiversidad (GBO-3) lanzada en la 14ª conferencia del Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (SBSTTA) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), celebrada en Kenia en mayo de 2010.

El 14º SBSTTA aspiraba a preparar la Conferencia de las Partes (COP 10) que se reunirá este mismo año en Nagoya, Japón. En el orden del día figuraba la preparación de recomendaciones al COP sobre varios temas y el análisis de los resultados de las evaluaciones del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PTAP), tocando aspectos de la diversidad biológica de los mares y las costas, las zonas continentales, montañosas, forestales y agrícolas. En el centro de todas las miradas se encuentra el objetivo de alcanzar una reducción significativa de la pérdida de biodiversidad para 2010, de manera que se analizaron con gran cuidado las orientaciones

estratégicas futuras del CDB, sus metas, indicadores y objetivos revisados. El PNUMA y otros organismos internacionales pregonan nuevas estrategias para “transversalizar la protección de la biodiversidad” basadas principalmente en la “economía de los ecosistemas y la biodiversidad” como solución a la crisis actual.

El SBSTTA ha elaborado para la secretaría del CDB un informe recapitulativo del progreso realizado en la aplicación del PTAP a escala mundial, con base en informes nacionales y datos facilitados por los Estados partes y organizaciones interesadas en una serie de talleres regionales convocados con miras a preparar el SBSTTA. El informe destaca que la biodiversidad marina se queda muy rezagada en prácticamente todos los aspectos en relación con la atención prestada a las zonas terrestres.

El documento recoge estadísticas de la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas que indican que si las áreas terrestres protegidas cubren el 12,2% de la superficie emergida del planeta, las marinas sólo representan el 5,9% de las aguas territoriales y el 0,5% de las aguas internacionales de todo el mundo.

## Fomentar la equidad

Concretamente, los objetivos consistentes en perseguir “la participación justa y equitativa en los beneficios” y en “reforzar y asegurar la participación de las

La autora de este artículo es Jackie Sunde (jsunde@telkomsa.net), miembro del CIAPA e investigadora de la Unidad de Evaluación Medioambiental de la Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica en la *Revista SAMUDRA* N° 56, de Julio de 2010

*... si las áreas terrestres protegidas cubren el 12,2% de la superficie emergida del planeta, las marinas sólo representan el 5,9% de las aguas territoriales y el 0,5% de las aguas internacionales de todo el mundo.*

comunidades indígenas y locales y de otras partes interesadas” apenas muestran progresos notables. La revisión se ha completado con la presentación del informe GBO-3, que recoge estadísticas sobrecogedoras en torno al estado de los recursos naturales de la tierra. El documento sugiere que la biodiversidad marina y costera continúa degradándose. Hábitats como los manglares, las praderas marinas, las marismas, o los arrecifes de coral y de otros moluscos sufren una presión incesante. Se calcula que el 80% de las poblaciones de peces marinos de las que se disponen datos se encuentran explotados plena o excesivamente. Hoy en día se presta atención igualmente a los hábitats de aguas profundas, si bien los datos para estas regiones escasean. El informe GBO-3 indica que menos del 20% de las ecorregiones marinas cumplirán el requisito de contar con un 20% como mínimo de su superficie bajo un régimen de protección en 2012.

Lamentablemente, el informe sobre el progreso del PTAP no identifica ni analiza los obstáculos que se presentan a la aplicación del programa. No obstante, la “governabilidad” aparece como un aspecto fundamental del documento y de sus recomendaciones. En los seminarios regionales celebrados en 2009, los representantes de las poblaciones indígenas y de las asociaciones comunitarias, al igual que organizaciones como el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), abogaron insistentemente, en los grupos de trabajo y mediante el Consorcio de Áreas Protegidas por las Comunidades (ICCA), por que las recomendaciones del SBSTTA insten a las partes a promover y poner en marcha modelos de gobernanza variados en la gestión de las áreas marinas protegidas (AMP) y a

incorporar a las evaluaciones de eficacia de la gestión un análisis de la gobernanza.

El interés por la gobernanza surge al hacerse evidente que las AMP suelen implantarse de arriba abajo y por iniciativa de los Estados, haciendo caso omiso de numerosas iniciativas de gestión pesquera y protección de la biodiversidad con raíces comunitarias. De la misma forma las AMP suelen definirse de manera demasiado restringida. En vez de reconocer el principio de “explotación sostenible”, se considera que la única forma real de protección consiste en las zonas de captura cero, en imponer una zonificación rígida que a menudo priva a las comunidades locales del acceso a los recursos de los que dependen tradicionalmente sus alimentos y su sustento. En la legislación sobre áreas protegidas son pocos los países que reconocen la pluralidad de regímenes jurídicos y que concilian las prácticas consuetudinarias y las instituciones de gobernanza locales.

En un evento en paralelo organizado por el Tema sobre comunidades indígenas y locales, equidad y áreas protegidas (TILCEPA), el Centro de Economía y Política Medioambiental de África (CEEPA) y el Consorcio ICCA, el CIAPA presentó una ponencia sobre AMP en la que subrayaba la contribución de las áreas protegidas por las comunidades y las poblaciones indígenas a la protección de la biodiversidad, el mantenimiento de sistemas de conocimiento local y cultural y el fortalecimiento de las comunidades locales. Las estrategias y prácticas de conservación que no reconocen los derechos de las comunidades indígenas y locales a participar plena y efectivamente en la gobernanza de los recursos naturales representan una violación de sus derechos humanos y una afrenta a la



integridad y la sostenibilidad de las estrategias de protección de la biodiversidad.

### Cambio climático

Las iniciativas de mitigación del impacto del cambio climático, los incentivos para la reducción de emisiones de carbono y las estrategias para promover el uso de los sistemas marinos y costeros como un medio para aumentar las reservas naturales de carbono, especialmente en los países en desarrollo fueron los principales temas de los debates sobre biodiversidad marina y costera y áreas protegidas. Cada vez se da más valor al papel de los hábitats costeros como las marismas en la eliminación del dióxido de carbono de la atmósfera, de manera que las autoridades prestan mayor atención a estas áreas y a las presiones que deben resistir, como el desarrollo excesivo o el crecimiento demográfico. Inexorablemente este interés destaca las interacciones de las comunidades indígenas y locales con los ecosistemas.

Algunos eventos paralelos a la reunión del SBSTTA sugieren una concienciación cada vez mayor del valor del conocimiento tradicional de las comunidades indígenas y locales y un respeto creciente por su papel en la busca de soluciones a la pérdida de biodiversidad. Muchos de estos eventos se centraron en soluciones locales y descentralizadas que se basan en los conocimientos y la experiencia de las propias comunidades: ejemplos de gran interés, catalizados por la presencia afirmativa y ruidosa de los representantes de las poblaciones indígenas. Sin embargo, parte de la atención que actualmente se presta a las prácticas de gestión y conservación tradicionales y locales no pretende sino aprovecharse de ellas con miras a “utilizar los conocimientos locales y reforzar la capacidad de aguante ante el cambio climático y las iniciativas de mitigación de su impacto”, protegiendo a la comunidad internacional de una rápida

pérdida de biodiversidad sin reconocer los derechos intrínsecos de las comunidades locales e indígenas a gestionar los recursos que explotan y de los que dependen.

El borrador definitivo que se presentará ante la COP 10 incluye recomendaciones del SBSTTA para la acción a escala nacional, regional e internacional. A escala nacional, propone la ampliación de las superficies representativas bajo régimen protegido y la integración del PTAP en los planes nacionales para la protección de la biodiversidad. A escala regional, insta a las partes a promover redes transfronterizas de áreas protegidas representativas, mientras que en la esfera global señala la necesidad de reforzar capacidades y facilitar asistencia técnica. El grupo de trabajo del SBSTTA sobre áreas protegidas respondió favorablemente a varias recomendaciones emanadas de los talleres regionales orientadas a reforzar las capacidades de las partes en la aplicación del PTAP y especialmente a consolidar la gobernanza de las áreas protegidas. En este contexto, el SBSTTA señala la importancia de la gobernabilidad y anima a las partes a establecer o reforzar un rango de modelos de gobernanza adecuados para la gestión duradera de las AMP y a incorporar principios de gobernanza correctos.

Además de este interés por los asuntos de gobernanza en el capítulo dedicado a “Gestión y AMP”, se dedicó una sección de las recomendaciones al elemento de programa 2 del PTAP, relativo a gobernabilidad, participación, equidad y participación en beneficios.

El párrafo 27 insta a las partes a:

- a) establecer mecanismos y procesos claros para un reparto equitativo de costes y beneficios, así como una participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en

*Muchos de los eventos en paralelo se centraron en soluciones locales y descentralizadas que se basan en los conocimientos y la experiencia de las propias comunidades.*

las áreas protegidas, en conformidad con la legislación nacional y con las obligaciones internacionales pertinentes; y

- b) reconocer el papel de las áreas conservadas por las comunidades indígenas y locales o por otras partes interesadas en la conservación de la biodiversidad, la gestión cooperativa y la diversificación de modelos de gobernanza.

**Responsabilidad principal**

Si bien la responsabilidad principal sobre AMP recae en el Grupo de Trabajo sobre áreas protegidas, el tema fue igualmente debatido en el Grupo de Trabajo sobre biodiversidad marina y costera. Este último ayuda a las partes a mejorar la cobertura, la representatividad y los contactos de red del sistema mundial de áreas marinas y costeras protegidas y entre las medidas que recomienda para promover su explotación sostenible y la protección de la biodiversidad aparece un cambio radical de actitud por lo que respecta a la expansión de AMP en áreas fuera de la jurisdicción nacional.

Las tendencias percibidas en el SBSITTA siembran preocupación entre los representantes de las comunidades indígenas y locales acerca de la futura orientación del CDB y de sus estrategias para proteger la biodiversidad. Merece la pena destacar la presión de varios gobiernos y grandes organizaciones ecologistas por fijar metas más ambiciosas, a pesar de que los indicadores cualitativos de las actuales, como por ejemplo los relacionados con la participación de las comunidades indígenas y locales y la equidad y la participación en beneficios no indican mejora alguna ni se han analizado suficientemente las causas de este fracaso. Los resultados del estudio

sobre Economía de los ecosistemas y de la biodiversidad, que se presentarán oficialmente en la COP 10 de Nagoya, Japón, se infiltraron en el informe GBO-3 y su lenguaje se incorporó igualmente al texto oficial al exigir los gobiernos que se incluyese la valoración de los servicios ecosistémicos.

El mandato del CDB de promover y proteger el derecho a la biodiversidad y las estrategias y los mecanismos para luchar contra la pérdida de biodiversidad cada vez imitan más el estilo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sembrando la inquietud de que el CDB pueda perder peso específico ante el poder de las empresas del sector del cambio climático. Las grandes organizaciones ecologistas insisten en utilizar el argumento del cambio climático y la consiguiente pérdida de biodiversidad para reclamar objetivos más ambiciosos por lo que respecta a la superficie protegida, haciendo caso omiso de los indicadores cualitativos que afectan a las comunidades indígenas y locales.

Gran parte del orden del día parece orientado por las empresas relacionadas con el cambio climático, que parecen tener éxito en la promoción de soluciones técnicas como las varias permutaciones del Programa para la reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo (REDD), la fertilización de océanos, la producción de nubes y otras formas de ingeniería geológica, que no prestan atención al impacto a largo plazo de dichas intervenciones sobre las poblaciones, especialmente las comunidades indígenas y locales de los países en desarrollo. No sólo se prescinde de la economía política del cambio climático en los debates sobre estrategias de mitigación, sino que además el discurso

dominante omite cualquier análisis del diferente impacto del cambio climático y la pérdida de biodiversidad según el sexo.

Terminado el SBSTTA, las poblaciones indígenas, los representantes de las comunidades locales y de otras organizaciones de la sociedad civil se preparan para el COP 10 con la inquietud de que las soluciones a la pérdida de biodiversidad con fuerte cariz comercial parecen estar eclipsando el debate sobre la sostenibilidad de la trayectoria actual de desarrollo y su impacto sobre la libertad de las comunidades. Existe una impresión de urgencia apremiante para que el COP 10 aporte soluciones verdaderas que tomen raíz en los conocimientos y las prácticas consuetudinarias y locales de las comunidades a fin de proteger la biodiversidad mundial. 3

Also online at:



<http://www.icsf.net/SU/Sam/SP/56/art03.pdf>

# Áreas de diversidad

Recopilación de artículos de la Revista SAMUDRA



El CIAPA ([www.icsf.net](http://www.icsf.net)) es una ONG internacional dedicada a problemas que afectan a los trabajadores de la pesca de todo el mundo. Está acreditado en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y figura asimismo en la Lista Especial de la OIT de Organizaciones Internacionales no Gubernamentales. Igualmente, está reconocido como entidad de enlace de la FAO. El Colectivo está registrado en Ginebra y tiene oficinas en Chennai (India) y Bruselas (Bélgica). Al ser una red mundial de animadores comunitarios, profesores, técnicos, investigadores y científicos, su labor comprende actividades de supervisión, investigación y divulgación, intercambios y formación, campañas y acciones.